



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

INFORME ESPECIAL SOBRE LOS GRUPOS DE AUTODEFENSA Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUERRERO

I. PRESENTACIÓN

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 6o., fracciones VII y VIII; 15, fracción VIII, y 71, párrafo primero, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública el *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero*.
2. A partir de diversas notas periodísticas publicadas en medios de comunicación en enero de 2013, esta Comisión Nacional conoció de la conformación de grupos de autodefensa en diversos municipios del estado de Guerrero, los cuales decidieron encargarse de la seguridad de la población frente a la creciente delincuencia, inseguridad y violencia en que se vieron inmersas sus comunidades, ante el abandono y la omisión de las autoridades estatales y municipales de ejercer de manera eficiente sus obligaciones en materia de seguridad pública.
3. Sobre esta cuestión, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desea recordar que la función de seguridad pública, tal y como se desprende del artículo 21 constitucional, corre a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y contempla la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la imposición de sanciones administrativas. De esta disposición constitucional deriva el Sistema Nacional de Seguridad Pública, regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece las bases de coordinación y distribución de competencias entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en la materia.
4. Este Organismo Nacional resalta que la seguridad pública es una función estatal indelegable, ya que únicamente las autoridades de los tres órdenes de gobierno son quienes están obligadas a garantizar la integridad física, los bienes y



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

los derechos de las personas, así como a preservar la libertad, el orden y la paz públicos. Esta disposición debe interpretarse en conjunto con el artículo 17, primer párrafo, de la Constitución, que prohíbe la justicia por propia mano y el ejercicio de la violencia para reclamar los derechos.

5. Al respecto, en los informes especiales sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, emitidos en 2006 y 2008, este Organismo Nacional señaló que la seguridad pública es un derecho humano que se brinda a las personas a través de medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas. Además, este derecho constituye un factor fundamental para la consolidación del sistema de libertades y la garantía del respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos, lo que conlleva la exigencia de protección del orden público.

6. El ejercicio efectivo de ese derecho consiste en elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la realidad y de la sociedad, como un elemento fundamental orientado a evitar las conductas indebidas en la función pública, así como eliminar espacios de abandono e impunidad a través de condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y permitan crear una cultura basada en el respeto a los derechos humanos. En ese sentido, la seguridad pública está directamente relacionada con el concepto de Estado de Derecho y paz pública, por lo que es imperativo que se garantice de manera efectiva.

7. Es un hecho innegable que la seguridad pública en el estado de Guerrero enfrenta un momento muy sensible y delicado, no sólo por el número de delitos que diariamente se cometen y por la violencia presente en su comisión, sino también por las estrategias ineficaces para el combate a la inseguridad, lo cual ha conllevado que los derechos humanos de los guerrerenses se vulneren día con día.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

8. Una muestra clara de este aumento de la violencia y la falta de una respuesta eficaz de las autoridades del estado de Guerrero para combatirla es el control que han decidido tomar varios grupos para defenderse de la violencia e inseguridad que invaden sus comunidades, ante el vacío que han generado las autoridades estatales y municipales. En efecto, las lamentables condiciones sociales que imperan en dicha entidad, provocadas por el abandono y la ausencia del ejercicio de las funciones de seguridad pública a cargo de los gobiernos estatal y municipales; explican el surgimiento de los grupos de autodefensa, sin soslayar que existan adicionalmente condiciones históricas y regionales, propias de cada una de las comunidades.

9. Para este Organismo Nacional el surgimiento de los grupos de autodefensa permite observar un sistema de seguridad pública ineficiente, así como cuerpos policiacos y autoridades de procuración de justicia que no ofrecen respuestas en la prevención del delito y el combate a la delincuencia. También se observa que las personas excluidas de la protección estatal han tenido que organizarse e intentar restablecer el orden en sus comunidades.

10. Esta delicada situación por la que atraviesa el estado de Guerrero, pero que se replica cada vez con mayor frecuencia en otras entidades federativas, hace recordar la existencia de una especie de estado de naturaleza en el que prevalece la contingencia y la imposición de la fuerza más allá de las reglas básicas de convivencia.

11. Además, resulta preocupante que la población del estado de Guerrero ha estado continuamente inmersa en violaciones a los derechos humanos en la mayoría de las comunidades, en donde prolifera el abuso del poder, la falta de aplicación de la ley, el incumplimiento de las reglas del debido proceso y la ausencia de sanciones legales a aquellos servidores públicos infractores o

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

negligentes, así como la falta de sistemas efectivos de control en las dependencias encargadas de brindar seguridad pública.

12. Ello ha provocado un nuevo escenario de la inseguridad pública, que se ve reflejado en fuertes espirales de violencia, ante las cuales grupos de la sociedad toman lo que entienden como "justicia por propia mano", alimentados por la impunidad y el abandono del ejercicio de la función de seguridad pública a cargo del gobierno estatal y los municipales, que no solamente han puesto en riesgo los valores de la convivencia social, atentando contra la vigencia del Estado de Derecho, sino que también han generado una percepción generalizada de inseguridad y dificultado la posibilidad de que los guerrerenses puedan desarrollarse libremente.

13. Corresponde a las autoridades del estado de Guerrero reconocer esta realidad y realizar acciones inmediatas para que a través del ejercicio de gobierno recobren y ejerzan las funciones que les corresponden, a través de políticas adecuadas para solucionar la problemática que enfrentan esas comunidades.

14. De esta manera, con motivo de las diversas diligencias llevadas a cabo por parte de este Organismo Nacional en las comunidades del estado con presencia de grupos de autodefensa, de las solicitudes de información a autoridades federales, estatales y municipales, y de la consulta de fuentes oficiales, académicas y periodísticas, se advirtieron violaciones a los derechos humanos de la población guerrerense, a los derechos económicos, sociales y culturales y al mínimo vital, a causa de la situación de exclusión y abandono en la que se encuentran, así como de los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad pública, a la seguridad jurídica, al trato digno y a la seguridad e integridad personales, a causa de un deficiente ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las autoridades estatales y municipales, en agravio de la población del estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

15. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4o., párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades a quienes se dirige el informe a través de un listado en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, previo el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

II. ANTECEDENTES

16. Escuchar la voz y el testimonio de las víctimas de las comunidades que cuentan con grupos de autodefensa permitió a este Organismo Nacional comprender la situación de violencia y abandono que se vive en estas localidades. En ese sentido, obran en el expediente testimonios que dan cuenta de 300 víctimas del delito, siendo estas 210 víctimas directas y 90 víctimas indirectas, en las que se relató el impacto que ha tenido en sus vidas la ineficiencia de diversas instancias del gobierno guerrerense encargadas de las tareas relacionadas con la seguridad pública.

17. Algunos de estos testimonios fueron escuchados por el Presidente de este Organismo Nacional el 7 de marzo de 2013, en la comunidad de Ahuacachahue, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, además de otros que fueron recabados por personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con motivo de los trabajos de campo realizados en las comunidades de Ayutla de los Libres, Tierra Colorada, Marquelia, Xaltianguis y Chilpancingo, en el estado de Guerrero, los días 5 y 25 de febrero, 7 y 27 de marzo, 23 y 24 de abril, 30 de mayo, 27 de junio y 8 de julio de 2013.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

18. Resulta importante destacar que, dentro del total de víctimas antes referido, se advierte que la mayoría de ellas han sido o tienen un familiar que ha sido víctima del delito de homicidio, secuestro y extorsión, lo cual es especialmente delicado, porque se trata de delitos que, por su naturaleza y gravedad, destruyen el tejido social de las comunidades, ya que pueden provocar efectos como desplazamientos internos y la destrucción de núcleos familiares y sociales.

19. En efecto, en el curso de la presente investigación, este Organismo Nacional pudo constatar que la población guerrerense, además de enfrentar condiciones socioeconómicas adversas, tiene que lidiar día con día con otro factor que socava de manera grave el pleno goce de sus derechos humanos: una elevada criminalidad, directamente relacionada con el deficiente ejercicio de la función de seguridad pública, y una denegación de justicia.

20. Según los testimonios de los mismos pobladores de estas comunidades, una gran parte de ellos refirió haber sido víctima de casos de colusión entre las autoridades y la delincuencia; en esos testimonios se demuestran ejemplos de participación conjunta en la comisión de delitos, así como la negativa de las primeras en llevar a cabo la investigación por los hechos denunciados. Asimismo, destacan los relatos en los que las víctimas identifican a las autoridades como los responsables de la comisión de delitos graves como el secuestro, así como la crueldad y el alto grado de violencia con que fueron cometidos esos delitos en su contra.

21. Aunado a ello, los testimonios muestran que existen muchos casos de familias que han sido víctimas de más de un delito, o que tienen más de un familiar que ha sido afectado; además, se observa que se trata de hechos ocurridos de 2007 a la fecha, aumentando la incidencia en aquellos ocurridos durante años recientes, especialmente en 2011 y 2012.

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

22. Estos testimonios permiten evidenciar la situación de violencia que se vive en estas comunidades del estado de Guerrero, en donde rige la ilegalidad y la impunidad, debido a que los servidores públicos han abandonado el ejercicio de la función en materia de seguridad pública, creando una victimización de la sociedad guerrerense, especialmente de los habitantes de estas comunidades, quienes ante la exclusión y el abandono han decidido tomar en sus propias manos la defensa de sus localidades en aras de alcanzar orden y seguridad.

23. Este contexto explica por qué el 5 de enero de 2013 un grupo de aproximadamente 800 personas de los municipios de Ayutla de los Libres, Tecoaapa, Florencio Villarreal y Copala tomaron las armas e instalaron retenes en la localidad de Ayutla con el objetivo de brindar seguridad a sus comunidades, bajo el argumento de luchar contra de la delincuencia.

24. Con motivo de lo anterior, este Organismo Nacional inició de oficio el expediente de investigación CNDH/2/2013/312/Q, a fin de investigar las violaciones a los derechos humanos de la población del estado de Guerrero, el cual da origen al presente Informe Especial, en el que se desarrollaron diversas acciones, que se detallarán en el siguiente apartado.

III. ACCIONES

25. Para la elaboración del presente Informe se efectuaron un total de 58 visitas de trabajo por parte de personal de este Organismo Nacional a diversas comunidades: los días 5 y 25 de febrero, 7 de marzo y 24 de abril de 2013 al municipio de Ayutla de los Libres; el 23 de abril de 2013 a Tierra Colorada, municipio Juan R. Escudero; el 30 de mayo al municipio de Marquelia; el 31 de mayo y el 27 de junio de 2013 a la comunidad de Xaltianguis, municipio de Acapulco, y el 8 de julio de 2013 al municipio de Chilpancingo de los Bravo, todos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

del estado de Guerrero. Además, el 6 de agosto de 2013 se acudió a la localidad "El Pericón", en el municipio de Tecoanapa, Guerrero.

26. Asimismo, los días 14 y 15 de agosto del presente año se realizaron visitas a diversas comunidades de los municipios de Chilpancingo, San Miguel Totolapan, Ciudad Altamirano, Coyuca de Benítez, Tlapehuala, Arcelia, Teloloapan, Cocula e Iguala de la Independencia. Posteriormente, los días 22 y 23 del mismo mes mencionado, a fin de conocer la situación en la región Costa Grande, personal de este Organismo Nacional se trasladó a San Jerónimo de Juárez, que es la cabecera municipal de Benito Juárez, a los municipios de Petatlán, Zihuatanejo y Tecpan de Galeana. Posteriormente, el 28 de agosto de 2013, personal de este Organismo se presentó en el poblado Cruz Grande, municipio de Ayutla de los Libres, a fin de entrevistarse con los miembros de la policía comunitaria que realizaban un bloqueo en manifestación por la detención de la coordinadora de la policía comunitaria de Olinalá, y, posteriormente, los días 29 y 30 de agosto estuvieron presentes en comunidades de San Marcos, Florencio Villareal, Cuauhtepic, Copala, Ompetepec, Xochistlahuaca, Marquelia y San Luis Acatlán.

27. Además, los días 6, 20, 23 y 26 de agosto del presente año, personal de este Organismo Nacional realizó diversas visitas de trabajo a la comunidad de Tlacotepec, en el municipio General Heliodoro Castillo, así como a Acapulco de Juárez, Tecpan de Galeana y Chilpancingo de los Bravo, a fin conocer la situación de las víctimas de desplazamiento forzoso, provenientes de distintas comunidades del estado de Guerrero.

28. Posteriormente, los días 14, 15, 16, 17 y 18 de octubre de 2013, personal de este Organismo Nacional realizó visitas a los municipios de Acapulco de Juárez, Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Alpoyecá, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Atoyac de Álvarez, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo de los Bravo, Coahuayutla de José María Izazaga,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Cochoapa el Grande, Copala, Copanatoyac, Coyuca de Benítez, Cuajinicuilapa, Cuálac, Cuautepec, Eduardo Neri, Florencio Villarreal, General Heliodoro Castillo, Huamuxtitlán, Igualapa, Iliatenco, Zihuatanejo de José Azueta, José Joaquín de Herrera, Juan R. Escudero, Juchitán, La Unión de Isidoro Montes de Oca, Leonardo Bravo, Malinaltepec, Marquelia, Mártir de Cuilapan, Metlatónoc, Mochitlán, Olinalá, Ometepec, Petatlán, Quechultenango, San Luis Acatlán, San Marcos, Tecoanapa, Tecpan de Galeana, Tixtla de Guerrero, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlalixtaquilla de Maldonado, Tlapa de Comonfort, Xalpatlahuac, Xochihuehuetlán, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala.

29. Por tanto, se observa que durante el trámite de la presente investigación se visitaron en total 64 municipios y 37 comunidades del estado de Guerrero.

30. Debe destacarse que el 7 de marzo de 2013 el Presidente de este Organismo Nacional visitó la comunidad de Ahuacachahue, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, donde escuchó las manifestaciones y testimonios de los habitantes que han sido impactados por la delincuencia y el abandono que impera en sus zonas, atendiendo 31 testimonios de viva voz, recibiendo escritos de pobladores de la zona e instruyendo la práctica de opiniones psicológicas y opiniones médicas, las cuales fueron integradas al expediente de la presente investigación.

31. Como resultado de esas comisiones de trabajo, se recabaron un total de 161 testimonios de parte de agraviados y víctimas de la delincuencia, a partir de las que se determinó la existencia de 300 víctimas, de las cuales 210 son víctimas directas y 90 son víctimas indirectas; además, este Organismo Nacional tuvo conocimiento de 2,193 víctimas por desplazamiento forzado, a través diversos trabajos de campo realizados.

32. Igualmente, se solicitó información a diversas autoridades federales: a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Gobernación y a la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Procuraduría General de la República; al gobernador, a la Secretaría de Gobierno y a la Procuraduría General de Justicia, todas del estado de Guerrero, así como a las Presidencias Municipales de Tecoaapa, San Miguel Totolapan, Florencio Villarreal, Cuautepec, Olinalá, San Marcos, San Luis Acatlán, Copala, Teloloapan, Iguala de la Independencia, Tixtla, Ayutla de los Libres, Pedro Ascencio Alquisiras y Juan R. Escudero, constituyendo un total de 52 solicitudes de información y 54 comunicaciones telefónicas.

33. Por último, se consultaron diversos informes y publicaciones oficiales, académicas, nacionales y extranjeras, así como 1,914 notas informativas de prensa escrita y de internet que contribuyeron a la contextualización y caracterización de la problemática. Además, se emitieron 63 opiniones psicológicas, 29 opiniones médicas, una opinión colectiva psicosocial, se tomaron 2,812 fotografías y 10 videograbaciones

34. Además, en las visitas a las localidades antes referidas estuvieron involucrados 25 visitantes adjuntos, tres peritos médicos y tres en psicología, dos directores de área, así como un director general y un visitador general, todos adscritos a la Segunda Visitaduría General.

35. La siguiente tabla sintetiza las acciones principales que constan en el expediente de investigación, así como el número de víctimas que fueron conocidas durante su integración:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

| NUMERALIA DE ACCIONES | | |
|--|-------------------------|-------|
| Visitas realizadas por personal de la CNDH al estado de Guerrero durante la investigación del expediente | | 58 |
| Solicitudes de información | Autoridades federales | 11 |
| | Autoridades estatales | 13 |
| | Autoridades municipales | 28 |
| | | 52 |
| Comunicaciones telefónicas | | 54 |
| Opiniones psicológicas | | 63 |
| Opiniones médicas | | 29 |
| Fotografías recabadas | | 2,812 |
| Videos recabados | | 10 |
| Medidas cautelares solicitadas por la CNDH | | 2 |
| Testimonios | | 161 |
| Entrevistas | | 295 |
| Notas informativas (prensa escrita, internet) | | 1,914 |
| Personal involucrado (visitadores adjuntos, peritos médicos, psicólogos, entre otros) | | 35 |
| Víctimas directas | | 210 |
| Víctimas indirectas | | 90 |
| Víctimas de desplazamiento forzoso | | 2,193 |

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

36. El material aquí recopilado se encuentra integrado en un expediente de 11 tomos, que consta de 6,298 fojas.

IV. HECHOS

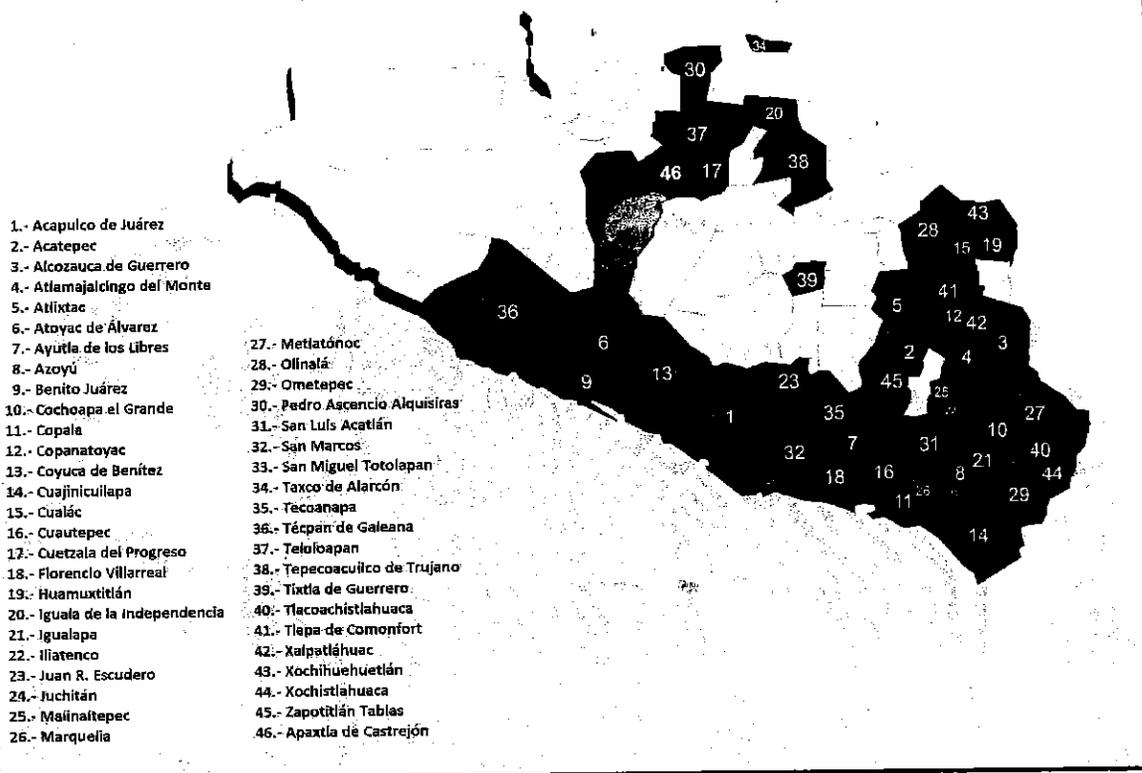
37. Para poner en contexto la problemática motivo del presente informe, es importante señalar que los 81 municipios de Guerrero se agrupan en 7 regiones: Acapulco, Centro, Norte, Tierra Caliente, Costa Chica, Costa Grande y La Montaña. En ese sentido, de conformidad con la información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas disponible en su sitios de internet, se advierte que el estado de Guerrero cuenta con la presencia de cuatro pueblos indígenas: Amuzgo (Tzañcue), Mixteco (Ñuu Savi), Nahuatl (Náhuatl) y Tlapaneco (Mepha).

38. Ahora bien, a fin de ubicar en cuáles municipios de Guerrero se observa presencia de grupos de autodefensa o de policías comunitarias, esta Comisión Nacional se basó, por una parte, en las entrevistas y quejas que su personal recabó con víctimas de la delincuencia en esa entidad federativa y, por la otra, en la información periodística de los principales medios de comunicación sobre el particular. Con base en lo anterior, se advirtió la presencia de los mencionados grupos en las siete regiones y en 46 de los 81 municipios de Guerrero que, en consecuencia, son los que forman parte de este Informe, a saber:



COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

MUNICIPIOS CON GRUPOS COMUNITARIOS EN GUERRERO



39. De la región Acapulco, Acapulco de Juárez, aunque debe señalarse que la presencia de estos grupos se circunscribe a la comunidad de Xaltianguis; de la región Centro, Juan R. Escudero y Tixtla de Guerrero; de la región Norte, Apaxtla de Castrejón, Cuetzala del Progreso, Iguala de la Independencia, Pedro Ascencio Alquisiras, Taxco de Alarcón, Teloloapan y Tepecoacuilco de Trujano; de la región Tierra Caliente, San Miguel Totolapan; de la región Costa Chica, Ayutla de los Libres, Azoyú, Copala, Cuajinicuilapa, Cuatepec, Florencio Villarreal, Igualapa, Juchitán, Marquelia, Ometepec, San Luis Acatlán, San Marcos, Tecoaapa, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca; de la región Costa Grande, Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Tecpan de Galeana y Coyuca de Benítez, y de la región de La Montaña, Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Cochoapa el Grande, Copanatoyac, Cualác, Huamuxtlán, Iliatenco, Malinaltepec,

CP



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Metlatónoc, Olnalá, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochihuehuetlán y Zapotitlán Tablas.

40. En términos poblacionales, son 2,307,169 personas las que habitan en estos 46 municipios, lo cual representa el 65.47 % de la población total del estado, que es de 3,523,858 personas, según las fuentes consultadas del Consejo Nacional de Población, en las proyecciones de la población de las entidades federativas, municipios y localidades de México 2013.

41. Conforme la investigación hemerográfica realizada por este Organismo Nacional, que se ha complementado con el trabajo de campo, se identifican por lo menos seis grupos de autodefensa o policías comunitarias en 46 municipios guerrerenses.

| | Grupos de autodefensa | Número de municipios en donde tienen presencia |
|---|--|---|
| 1 | Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) | 15 |
| 2 | Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG) | 21 |
| 3 | Unión de Pueblos de la Costa Grande (UPCG) | 4 |
| 4 | Coordinadora Regional de Seguridad y Justicia-Policía Ciudadana y Popular (CRSJ-PCP) | 3 |
| 5 | Policía Ciudadana de Olnalá (PCO-CRAC) | 1 |



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

| | | |
|---|--|----|
| 6 | Movimiento Apaxtlense Adrián Castrejón (MAAC) | 1 |
| | Otros grupos | 11 |

42. Destaca que los grupos de las CRAC y UPOEG son los grupos con mayor presencia territorial, como se muestra la tabla. Al respecto, debe señalarse que en algunos municipios se ha detectado la existencia de más de un grupo comunitario o autodefensa por municipio, como es el caso de los municipios de Olinalá y Ayutla de los Libres, por señalar algunos.

V. OBSERVACIONES

A. Violaciones a los derechos humanos económicos, sociales y culturales de la población del estado de Guerrero

43. Este Organismo Nacional reconoce que el problema de la inseguridad pública puede tener diversas causas estructurales. Entre ellas destacan las causas políticas, relacionadas con la existencia de servidores públicos no comprometidos que abandonan su función; las jurídicas, relacionadas con sistemas de seguridad y justicia ineficaces que propician la impunidad y la falta de respeto constante a los derechos humanos, y las causas sociales y culturales, entre otras la incidencia criminal y la cultura de violencia que impera. Sin embargo, dentro del análisis de las causas no debe perderse de vista que las condiciones económicas, en específico aquellas relacionadas con la falta de desarrollo, el desempleo, la pobreza y la desigualdad, son fundamentales. Lo anterior, porque estas condiciones van generalmente aparejadas de un abandono social y del incumplimiento por parte del Estado de garantizar condiciones mínimas de subsistencia digna, situación que se observa en el estado de Guerrero.

44. Esto es relevante porque la situación de pobreza, marginación y exclusión en el estado de Guerrero impide el disfrute de un catálogo amplio de derechos

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

humanos a sus habitantes. Como se verá en el presente apartado, en los municipios con presencia de grupos de autodefensa o comunitarios, la observancia de la legalidad no es la norma, y las condiciones de marginalidad y exclusión son una muestra más del abandono institucional que han padecido.

45. Los derechos económicos, sociales y culturales abarcan diversos derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, a una vivienda adecuada, a la salud, a la alimentación, al acceso al agua, al trabajo, así como los derechos culturales de las minorías y de los pueblos indígenas. Estos derechos se encuentran protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, los cuales establecen la obligación del Estado de garantizarlos efectivamente y de crear los recursos, instituciones, programas y políticas públicas necesarias para asegurar su ejercicio de una manera efectiva.

46. Por ello, con la finalidad de conocer a mayor detalle las condiciones específicas de los municipios que se analizan, y poder determinar un grado generalizado de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, esta Comisión Nacional analizó la información disponible en la página electrónica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya actuación tiene fundamento en la Ley General de Desarrollo Social y en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, emitidos por el mismo Consejo, específicamente, las publicaciones denominadas "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012", "Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012" y "Medición de pobreza en los municipios de México", así como las tablas e información disponible en los anexos estadísticos de cada informe.

47. De manera preliminar debe señalarse que si bien Acapulco de Juárez es uno de los municipios que cuentan con autodefensa, ésta limita su actuación a la



comunidad de Xaltianguis, la cual se encuentra a 50 kilómetros del puerto y cuenta con una población de 7,110 habitantes, según el censo de 2010. Toda vez que en las fuentes consultadas del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social no hay información a nivel de localidad, se hará una comparación entre los indicadores de los 46 municipios que poseen guardias comunitarias. Sin embargo, en la siguiente tabla se expondrá una última columna en donde se podrán apreciar los indicadores excluyendo a este municipio, ya que nos permite un mejor acercamiento a la realidad social que se vive en esta región.

48. Según el Consejo Nacional mencionado, para valorar si una persona o una población se encuentran en situación de pobreza es necesario considerar sus condiciones de vida a partir de tres aspectos: a) bienestar económico; b) derechos sociales, y c) contexto territorial.

49. En ese sentido, el Consejo Nacional destaca que 71.9 % de los guerrerenses viven en condiciones inferiores a la línea de bienestar. En los 46 municipios referidos, 68.6 % de la población se encuentra por debajo de esa línea y, sin considerar Acapulco, llega a 75.6 %; en ambos casos es superior al del país, que es de 51.6 por ciento.

Tabla Resumen. Indicadores de marginación

| Indicadores | México | Guerrero | 46 municipios con grupos comunitarios | Municipios con grupos comunitarios excluyendo Acapulco |
|---|--------|----------|---------------------------------------|--|
| Porcentaje de personas en pobreza | 45.5 | 69.7 | 66.5 | 74.6 |
| Porcentaje de personas en pobreza extrema | 9.8 | 31.7 | 26.3 | 40.6 |

cl



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

| | | | | |
|---|------|------|------|------|
| Porcentaje de personas debajo de la línea de bienestar | 51.6 | 71.9 | 68.6 | 75.6 |
| Porcentaje de personas con pobreza alimentaria o personas debajo de la línea de bienestar mínimo | 20 | 45.1 | 37.4 | 47.3 |
| Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación | 23.3 | 39.4 | 44.3 | 46.1 |
| Porcentaje de personas con rezago educativo | 19.2 | 26.8 | 26.9 | 31.1 |
| Porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda | 21.2 | 59 | 57.2 | 68.3 |
| Porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios de salud | 21.5 | 25.4 | 38.7 | 38.3 |
| Porcentaje de personas con carencia por servicios a la seguridad social | 61.2 | 78.5 | 76.9 | 84.8 |

50. Entre 2010 y 2012, el porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo en el estado de Guerrero pasó de 38.8 % a 45.1 %. Cabe mencionar que en los 46 municipios de referencia el 37.4 % de las personas sufrían de pobreza alimentaria en 2010, esto es, casi dos veces el indicador nacional, de 20 %. Además, destaca que los municipios con más personas por debajo de la línea de bienestar coinciden con los de mayor población debajo de la línea de bienestar mínimo, y en ellos más de 70 % de la población vive con menos de \$782.89 mensuales por persona, lo cual no es suficiente para comprar una canasta alimentaria básica. Éstos son: Cochoapa el Grande, Metlatónoc y Alcozauca de Guerrero.

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

51. El segundo espacio que permite medir multidimensionalmente la pobreza es el acceso a los derechos sociales, que se calcula a través de los siguientes indicadores: acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y a la alimentación.

52. El porcentaje de personas en los 46 municipios que no tienen acceso a la seguridad social asciende a 76.9 por ciento.

53. Otro de los indicadores del nivel de acceso que tienen las personas a los derechos sociales es el relacionado con la vivienda, el cual, a su vez, tiene dos vertientes de medición: acceso a los servicios básicos en la vivienda, y calidad y espacios de la vivienda. En ese sentido, destaca que en estos 46 municipios 57.2 % de los pobladores viven con la ausencia de servicios básicos en la vivienda, lo cual comprende servicios domésticos tan esenciales como agua, drenaje o energía eléctrica.

54. En 2012, el estado de Guerrero 26.8 % de los pobladores se encontraban rezagados educativamente. En los 46 municipios que se analizan, 26.9 % de la población no cuenta con el nivel de educación obligatorio que les corresponde, según los estimados de 2010. Destaca el caso de los municipios de Cochoapa el Grande, Alcozauca de Guerrero y Tlacoachistlahuaca, en donde alrededor de la mitad de los pobladores se encuentran en rezago educativo.

55. El último indicador de acceso a derechos sociales que mide la marginación lo constituye el de la alimentación. En el estado de Guerrero 39.4 % de los habitantes carecen de acceso a la alimentación digna. Estas cifras se elevan en los 46 municipios de referencia, en donde 44.3 % de los pobladores tienen carencias alimentarias.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

56. El tercer y último indicador con el que se evalúan las condiciones de vida de una persona con objeto de conocer su nivel de pobreza multidimensional es el contexto territorial, que toma en cuenta los elementos comunitarios o locales, es decir, que sean característicos del grupo de población, lo que se complementa con la medición de la cohesión social, la cual revela el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza. Esta medición toma en cuenta el "coeficiente de Gini", el cual mide la desigualdad económica de una sociedad, la razón de ingreso y el grado de polarización social.

57. Con los tres indicadores antes descritos del Consejo Nacional se establece que Guerrero es un estado con baja cohesión social, y que en los 46 municipios investigados sólo se observa alta cohesión social en siete de ellos: Acapulco de Juárez, Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Huamuxtitlán, Iguala de la Independencia, Teloloapan y Tixtla de Guerrero, mientras que en los 38 restantes se reporta una baja cohesión social.

58. Ahora bien, al tomar en cuenta los tres aspectos desarrollados en los apartados anteriores, esto es, bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial, es posible calcular la parte de la población que se encuentra en pobreza y la que se encuentra en pobreza extrema. Al respecto, es necesario aclarar que se encuentra en situación de pobreza quien tenga al menos una carencia social y un ingreso menor al costo de las necesidades básicas. A su vez, se encuentran en situación de pobreza extrema las personas que presentan tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria.

59. Así, con base en los resultados de la medición de pobreza para cada entidad federativa y para el país en su conjunto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social refirió que 69.7 % de los guerrerenses se encuentran en situación de pobreza. La situación en los 46 municipios con presencia de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

grupos comunitarios es ligeramente mejor, pues se observa que el 66.5 % de su población se encuentra en situación de pobreza. Ahora bien, respecto de la pobreza extrema, en el estado de Guerrero este número alcanza el 31.7 %, mientras que en los municipios investigados 26.3 % de las personas se encuentran en pobreza extrema. Debe observarse que, excluyendo a Acapulco, este porcentaje se eleva a 74.6 %, lo cual es un aumento muy significativo.

60. Por otro lado, es preciso mencionar que 20 de los 46 municipios que se están estudiando cuentan con alta presencia indígena, factor que junto con la pobreza que caracteriza a la población de esa zona radicaliza su marginación. Lo anterior implica tanto un deber especial de cuidado por parte de las autoridades estatales en el cumplimiento de sus obligaciones, en atención a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución mexicana, como la necesidad de adoptar políticas para que estas regiones tengan igual acceso a los servicios y derechos prestados y garantizados por el Estado; también implica el establecimiento de diálogos interculturales para preservar las identidades de estas colectividades, en respeto a sus formas, usos y costumbres. Sin embargo, como podrá advertirse, esta situación ha sido ignorada por las autoridades estatales.

61. De acuerdo con el documento "Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010", publicado en octubre de 2011 por el Consejo Nacional de Población, en 20 municipios de los 46 en estudio se observa que más de 35 % de la población total pertenece a comunidades indígenas: Igualapa, Ometepec, Ayutla de los Libres, Cualác, Olinalá, San Luis Acatlán, Tlapa de Comonfort, Atlixac, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca, Alcozauca de Guerrero, Xalpatláhuac, Malinaltepec, Iliatenco, Zapotitlán Tablas, Copanatoyac, Metlatónoc, Atlamajalcingo del Monte, Acatepec y Cochoapa el Grande. De éstos, Cualác y Tlapa de Comonfort muestran índices de marginación alto, y los 18 municipios restantes tienen índices de marginación muy alto.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

62. En los otros 26 municipios la población indígena no rebasa 35 % del total y presenta grados de marginación variable. De lo anterior se desprende que si bien las condiciones de marginación están presentes en todos los municipios donde la presencia indígena es menor de 35 %, en los municipios donde se supera este porcentaje dichas condiciones son alarmantes.

63. Lo anterior se refuerza si se compara la misma presencia indígena existente en los 46 municipios de referencia, según lo reportó el Consejo Nacional de Población, con la medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, correspondiendo ambos indicadores al año 2010. Al hacer este ejercicio se encuentra que los municipios con mayor cantidad de personas indígenas forman parte, en su mayoría, de los municipios con mayor grado de pobreza multidimensional.

64. A manera de ejemplo, se menciona que dentro del conjunto de los 46 municipios en análisis, el municipio de Acatepec ocupa el tercer lugar en población indígena en el estado, y el tercero en situación de pobreza extrema; el segundo lugar en población indígena lo comparten dos municipios: Metlatónoc, que es segundo en población en situación de pobreza extrema, así como Atlamajalcingo del Monte, que ocupa el noveno en población en situación de pobreza extrema. Por último, el municipio con el primer lugar en población indígena es Cochoapa el Grande, que destaca también por ser el primer lugar tanto en población que vive en situación de pobreza, como en población en pobreza extrema.

65. Dichas cifras son el retrato de la situación de abandono por parte del gobierno local respecto de las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo de los habitantes de los municipios, pero especialmente de las personas y grupos indígenas.

Q



66. Además, las cifras mencionadas en el presente apartado ponen de manifiesto una restricción en el acceso a los servicios e ingresos necesarios para tener un nivel de vida mínimo, acceso que debe garantizarse por las autoridades correspondientes del estado de Guerrero, quienes han omitido cumplir con sus obligaciones correspondientes, como se demuestra a través de los estudios ya analizados.

67. Dichas obligaciones se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en su artículo 1o., párrafo tercero, establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; en su artículo 3o. señala el derecho a la educación; a la alimentación, la salud, al acceso al agua y la vivienda digna y decorosa, en el artículo 4o., párrafos segundo, tercero, quinto y sexto, y, finalmente, el derecho al mínimo vital, contenido en los artículos 25 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al trabajo digno, la creación de empleos, el crecimiento económico y la justa distribución del ingreso y la riqueza, como un medio para el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidas por la norma fundamental.

68. En ese sentido, es aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, de rubro "**DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO**" (S.J.F. y su Gaceta, 9a. época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 793). Dicho criterio indica que el derecho constitucional al mínimo vital pretende que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática, de modo que tal derecho es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. El contenido del mínimo vital versa sobre las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, y abarcar todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

69. Del mismo modo, el artículo 2o., apartado B, de la Constitución General establece que la Federación, los estados y los municipios tienen la obligación expresa de promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, garantizando la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus comunidades, de modo que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, tienen la obligación de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; facilitar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos y apoyar las actividades productivas y desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos.

70. En este sentido, los derechos económicos, sociales y culturales ya mencionados se encuentran también protegidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, específicamente los derechos al desarrollo progresivo, a la salud, a la alimentación, al nivel de vida adecuado, a la educación en todos los niveles y en condiciones de igualdad y a la seguridad social, contemplados en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10, 12 y 13 del Protocolo Adicional de la Convención



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9, 11.1, 11.2 y 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 2.2, 7.2, 24, 25.1, 25.2 y 26 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

71. Así, el Estado mexicano, y en este caso en particular el estado de Guerrero, tiene tres tipos de obligaciones respecto de los derechos de su población: la obligación de respetar, lo que significa no interferir en el ejercicio de un derecho; la obligación de proteger, que implica garantizar que otros no interfieran, principalmente mediante regulación y recursos jurídicos efectivos, y la obligación de promover los derechos, facilitar el acceso a los mismos y asegurar su ejercicio.

72. Esta última obligación implica adoptar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de política pública encaminadas a la plena efectividad de estos derechos. Las cifras que se analizaron en este apartado ponen de manifiesto que las autoridades del estado de Guerrero no han tenido la debida diligencia en facilitar el acceso a sus habitantes a los recursos y medios para que toda la población pueda ejercer sus derechos.

73. En efecto, como lo ha establecido el derecho internacional de los derechos humanos, el deber de tomar medidas para garantizar el bienestar de las personas es una obligación inmediata que no está sujeta a la condición de que se alcance un determinado grado de desarrollo económico, y, por el contrario, las primeras acciones deben ir encaminadas a cumplir con las obligaciones a fin de garantizar niveles mínimos esenciales de cada derecho.

74. Sin embargo, en el caso de los municipios que conciernen al presente informe es claro que en muchos de ellos ni siquiera se garantizan dichas condiciones mínimas, pues un número importante de sus habitantes está privado de alimentos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

esenciales, de atención primaria de salud, de vivienda en condiciones dignas y del acceso a una educación básica.

75. Ahora bien, es indiscutible el vínculo que presentan los derechos económicos, sociales y culturales con el derecho al mínimo vital y el derecho al trato digno, toda vez que el concepto de dignidad humana implica que la persona cuente con los elementos necesarios para cubrir satisfactoriamente las necesidades básicas en aras de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

76. Este derecho tutela la satisfacción de las necesidades materiales para asegurar el trato digno de las personas, esto es, la necesidad de un medio ambiente sano, la necesidad nutritiva diaria, la necesidad de acceso al agua potable en condiciones asequibles, la necesidad de una vivienda saludable, la protección del derecho a la salud y la apropiación del fruto del trabajo. La satisfacción de tales necesidades, constituye el medio sin el cual las libertades humanas difícilmente pueden ser ejercidas.

77. Esto es, el derecho al mínimo vital implica también una tutela especial en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, por encontrarse en condiciones desventajosas que retardan la cobertura de las necesidades materiales elementales, la disminuyen, la limitan u obstaculizan.

78. En este sentido, esta Comisión Nacional pone de manifiesto que en el estado de Guerrero, en particular en estas zonas, existen carencias básicas que impiden a los individuos contar con un nivel de vida adecuado y, por lo tanto, un acceso primordial a sus derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, debido a que las autoridades han omitido suplir dichas carencias, surgen zonas que parecen operar fuera de la ley. Las normas y el aparato estatal no alcanzan en estas zonas, ya sea porque el aparato estatal los olvida, porque es selectivo o porque relega la regulación de ciertos grupos, y pone de relieve un vacío



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

institucional que afecta de manera profunda a las comunidades guerrerenses, lo cual se evidencia al reparar en que prácticamente en la totalidad de los rubros analizados, vinculados con bienes jurídicos fundamentales para la vida humana, esta entidad federativa presenta notables atrasos y deficiencias en comparación con el resto del país.

79. En el estado de Guerrero, pero de manera relevante en los municipios antes mencionados, la observancia de los derechos humanos no es la normalidad de las comunidades y, en consecuencia, existe una enorme distancia entre la acción estatal y la realidad, por lo cual se conjugan mecanismos de exclusión social tan graves que provocan que los derechos se diluyan y las instituciones se tornen lejanas o inexistentes.

80. Esta exclusión se debe a un abandono de funciones en materia de derechos sociales, que demuestra que las autoridades no han tomado las medidas encaminadas para resolver el rezago en que habitan estas personas, propiciando que se generen zonas sin ley, donde impera la violencia. Este ciclo de falta de desarrollo y violencia constituye uno de los principales obstáculos para la garantía de los derechos humanos. El impacto sobre el bienestar de las personas y las comunidades y el efecto nocivo que tiene sobre las instituciones y la economía hacen que la reducción de la violencia sea una prioridad para las políticas públicas de desarrollo.

81. En efecto, para este Organismo Nacional el desarrollo, la seguridad, la paz y los derechos humanos no sólo son indispensables, sino que también se fortalecen recíprocamente. Si bien no puede decirse que la pobreza sea la causa directa de la violencia, sí incrementa considerablemente el peligro de la inestabilidad, como ocurre en el estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

82. Así pues, al analizar las políticas que deben formularse en el estado de Guerrero, debe tomarse en cuenta que no es posible el desarrollo sin seguridad, ni la seguridad sin desarrollo, y no será posible acceder a éstos si no se respetan los derechos humanos. Esto es, se debe comprender que la paz y el desarrollo de las comunidades únicamente se alcanzarán de manera plena si reconocemos la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y la importancia de respetar, proteger y garantizar su libre ejercicio.

83. Por lo anterior, ante las condiciones de pobreza y abandono, y la falta de desarrollo e incumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales, este Organismo Nacional observa una transgresión a los derechos protegidos por la Constitución y por diversos tratados internacionales que reconocen como fundamento de su protección la dignidad humana. Dicha tutela deriva de los artículos 1o., párrafos primero, segundo, tercero y quinto; 2o., inciso B, fracciones I, III, IV, V, VI y VIII; 4o., párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo; 5o., párrafos primero y tercero; 25, párrafos primero y séptimo, y 123, párrafo primero y fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

84. Asimismo, de los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6.1, 10, 12 y 13 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9, 11.1, 11.2, 12.1 y 12.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2.2, 7.2, 24, 25.1, 25.2 y 26 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1; 2.1; 2.2; 7; 10; 23, y 25, incisos a) y b), de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y II, XI, XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.



B. Violación a los derechos humanos con motivo de las acciones y omisiones en materia de seguridad pública y acceso a la justicia en el estado de Guerrero

85. En el curso de la investigación, esta Comisión Nacional observó que la población guerrerense, además de enfrentar condiciones socioeconómicas adversas, tiene que lidiar día con día con otro factor que igualmente socava de manera grave el pleno goce de sus derechos humanos: una elevada delincuencia directamente relacionada con el deficiente ejercicio de la función de seguridad pública.

86. A fin de comprender el fenómeno, el trabajo de investigación implicó la recopilación y análisis de una serie de testimonios, así como de los datos obtenidos de diversas fuentes y medios de comunicación que le dieron seguimiento al asunto. La información analizada y valorada en su conjunto permitió observar el impacto que la incidencia delictiva cobra en la vida de los habitantes de Guerrero, lo cual ha sido constatado, de viva voz, por las víctimas de esta situación de violencia y abandono, tal como se desprende de las quejas y testimonios que este Organismo Nacional recabó en las diligencias del estado de Guerrero.

87. Debe destacarse que, aun cuando el personal de este Organismo Nacional brindó las condiciones propicias para rendir su testimonio, se tuvo conocimiento de centenares de personas que prefirieron abstenerse de compartirlo, debido al patente temor y amenaza de posibles represalias de la delincuencia y de las autoridades estatales.

88. A partir de los testimonios recabados por personal de este Organismo Nacional en las diversas comisiones de trabajo efectuadas, se advierte que el delito con mayor incidencia fue el secuestro, del que fueron víctimas directas 68



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

personas, que son V3, V8, V9, V10, V11, V16, V17, V18, V20, V21, V22, V24, V32, V36, V38, V41, V44, V48, V50, V51, V52, V53, V55, V56, V57, V58, V66, V67, V68, V69, V70, V73, V78, V80, V81, V82, V93, V94, V95, V96, V97, V100, V101, V103, V110, V111, V115, V118, V122, V126, V131, V132, V138, V139, V141, V154, V157, V161, V176, V180, V182, V183, V185, V189, V204, V205 y V207 y V210.

89. En segundo lugar en incidencia se encuentra el homicidio, perpetrado en 62 de las 210 víctimas directas, a saber, V4, V5, V6, V7, V10, V20, V22, V30, V39, V40, V42, V45, V46, V47, V53, V56, V59, V62, V63, V67, V68, V69, V70, V71, V81, V83, V84, V85, V86, V103, V105, V112, V113, V114, V119, V123, V124, V128, V130, V133, V143, V145, V146, V147, V150, V152, V153, V155, V156, V157, V158, V162, V163, V164, V171, V175, V179, V181, V192, V193, V194 y V197.

90. En tercer lugar está el delito de extorsión, donde se identificaron 55 víctimas directas, que son V2, V8, V12, V13, V14, V16, V17, V19, V23, V25, V26, V27, V34, V36, V37, V43, V54, V60, V67, V68, V69, V74, V78, V102, V106, V107, V108, V116, V117, V120, V125, V134, V136, V142, V144, V150, V155, V156, V159, V160, V166, V170, V172, V174, V177, V178, V184, V186, V187, V188, V191, V195, V206, V208 y V209.

91. Ahora bien, para este Organismo Nacional los familiares de las personas que fueron directamente agraviadas deben ser considerados también víctimas, debido a la afectación emocional y mental que les generaron estos hechos, sin soslayar la afectación patrimonial que también pudieron haber sufrido. En ese sentido, a partir de los testimonios recabados, este Organismo advierte, por lo menos, un total de 90 víctimas indirectas, que son familiares o personas con relaciones afectivas cercanas a las víctimas, lo cual incrementó el número de víctimas que conoció esta Comisión Nacional en el curso de la presente investigación, ascendiendo a 300 personas, sin dejar de señalarse que el pronunciamiento que realiza esta



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Institución Nacional es una situación que vive la sociedad guerrerense de una manera muy extendida, por lo cual no puede limitarse a ese número, dados los centenares que prefirieron no aportar su testimonio por temor.

92. Por lo que corresponde al delito de homicidio, se tiene conocimiento de por lo menos 47 víctimas indirectas del delito de homicidio, que tienen el carácter de quejosos en la presente, siendo estas Q2, Q3, Q7, Q8, Q11, Q14, Q16, Q19, Q20, Q23, Q24, Q26, Q27, Q28, Q29, Q30, Q31, Q36, Q41, Q43, Q44, Q46, Q47, Q49, Q50, Q51, Q52, Q53, Q54, Q60, Q61, Q62, Q63, Q65, Q66, Q67, Q68, Q70, Q71, Q73, Q75, Q78, Q82, Q83, Q84, SP4 y SP15.

93. Por el delito de secuestro son 38 personas las víctimas indirectas, que son Q2, Q4, Q6, Q7, Q8, Q9, Q15, Q17, Q19, Q20, Q21, Q22, Q23, Q25, Q27, Q28, Q29, Q30, Q33, Q40, Q41, Q42, Q44, Q48, Q56, Q57, Q58, Q59, Q64, Q67, Q74, Q77, Q79, Q81, Q85, Q86, SP2 y SP4.

Resumen de víctimas directas e indirectas de delitos reportados por quejosos.

| Secuestro | |
|----------------------------|------------|
| Víctimas directas | 68 |
| Víctimas indirectas | 38 |
| Total | 106 |
| Homicidio | |
| Víctimas directas | 62 |
| Víctimas indirectas | 47 |
| Total | 109 |
| Extorsión | |
| Víctimas | 55 |
| Total | 65 |

94. Los delitos de homicidio, secuestro y extorsión fueron referidos en 89.37 % del total de las víctimas directas e indirectas identificadas, lo cual es especialmente

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

grave, atendiendo al alto impacto y efecto profundo que los mismos tienen, tanto en las víctimas como en sus familias y en la comunidad entera.

95. Por otra parte, en consonancia con lo antes destacado, debe señalarse que sobre el bajo porcentaje de denuncia de delitos en el estado de Guerrero, del total de víctimas identificadas sólo 67 de ellas (31.9 %) presentaron denuncia ante el Ministerio Público, a pesar de tratarse de delitos sumamente graves, lo que refleja un problema severo de desconfianza hacia las instituciones y autoridades, que consiste en el temor fundado de la población de que las autoridades encargadas de la persecución de los delitos estén coludidas con los criminales.

96. Asimismo, un 61.43 % de las víctimas, esto es, 129 personas, refirieron que no presentaron denuncia por temor a que la delincuencia tomara represalias en su contra o por temor a la convivencia entre las autoridades y los grupos criminales.

97. En ese orden de ideas, es de primera importancia destacar en este Informe las voces de los que han sido agraviados tanto por los delitos como por la ineficacia de las autoridades para perseguirlos y castigarlos.

98. Como muestra de la colusión entre las autoridades y la delincuencia, obra en el expediente el testimonio de Q4, quien refirió que PD1, PD2 y PD3 irrumpieron en su domicilio, en el municipio de Ayutla de los Libres, y se llevaron secuestrados a su hijo V9 y a su esposa, por orden de PD4. Agregó que se llevaron a su hijo V9 y a su nuera entre las 23:45 y 00:00 horas, y que regresaron sólo a su nuera, aproximadamente tres horas después. Al momento de ocurrir los hechos, tres patrullas de la Policía Municipal cercaban las calles cercanas al domicilio del quejoso.

99. Al día siguiente, Q4 denunció los hechos ante el Ministerio Público, sin embargo, al salir de sus instalaciones, aproximadamente a las 11:45 horas, recibió



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

una llamada telefónica de PD1, amenazándolo por haber denunciado e indicándole que lo esperara en su casa. El quejoso relató que PD1 llegó a su domicilio a las 19:00, aproximadamente, que entró y le preguntó irónicamente si él lo había denunciado; asimismo, PD1 llevaba en la mano una copia de la denuncia que el quejoso había interpuesto ese mismo día ante el Ministerio Público, por lo que, acto seguido, sacó un encendedor y quemó el documento frente a Q4. Mientras esto ocurría, PD3 cuidaba la puerta.

100. Además, PD1 le pidió dos millones de pesos como rescate, de los cuales sólo pudo pagar 1 millón 800 mil pesos, porque la gente no quería ayudarlo para no tener problemas con PD1, PD2 y PD3. Por otra parte, Q4 también refirió que conservaba su copia del acta de denuncia, por lo que PD1, PD2 y PD3 rompieron las puertas de su casa, entraron, y violentamente empezaron a buscar entre sus cosas. Se llevaron el dinero que encontraron, las alhajas que tenían su esposa e hija, y la carpeta donde estaba la aludida acta. Por último, Q4 destacó la inactividad del agente del Ministerio Público, quien se excusa señalándole que necesita que sea el propio Q4 quien presente testigos, porque "sin testigos no puede castigar".

101. Un caso más de colusión es el expuesto por V19, quien señaló que se encontraba en su domicilio, en el municipio de San Marcos, Guerrero, donde tiene una tienda de abarrotes, lugar al que llegaron dos personas con armas de fuego y la asaltaron, llevándose dinero en efectivo y joyería. Antes de retirarse, los asaltantes la amenazaron con matar a su familia si denunciaba, por lo que se presentó ante el Ministerio Público hasta finales de ese mes, sin que a la fecha la Representación Social le haya proporcionado el número de la averiguación previa correspondiente.

102. Después de que V19 llegó a casa tras presentar su denuncia, se encontraban en el lugar cuatro elementos de la Policía Ministerial de la Procuraduría General

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de Justicia del Estado de Guerrero, los cuales la intimidaron para que retirara su denuncia, amenazándola con dañarla a ella y a sus familiares. En enero del presente año los mismos elementos de la Policía Ministerial acudieron nuevamente a su domicilio para plantearle dos alternativas: darles dinero para poder investigar el robo que sufrió o que retirara su denuncia, pues de lo contrario los delincuentes regresarían a dañarla.

103. A partir de los testimonios recabados por esta Comisión Nacional se advierte la alusión recurrente de PD1, PD2, PD3 y PD4, quienes en 16 testimonios (emitidos por Q2, Q4, Q6, Q7, Q25, Q53, Q56, Q59, V11, V16, V17, V36, V57, V97, V140 y V144) son señalados como integrantes de una banda delictiva que se dedica a la extorsión, al secuestro y al homicidio, además de que se menciona su complicidad con las autoridades encargadas de la persecución de los delitos.

104. Ahora bien, también se advierten casos en que las víctimas identifican a las autoridades como los delincuentes, como el expuesto por V78, quien relató que fue detenido por policías ministeriales en el camino de Villa Guerrero a Tierra Colorada, y que lo llevaron a las instalaciones de la Policía Ministerial, donde lo golpearon en todo el cuerpo y le colocaron una bolsa de plástico en la cabeza. Los policías exigieron \$45,000.00 para liberarlo, monto que fue conseguido por su padre después de 36 horas de la detención. Señaló que a raíz de lo anterior tuvieron que poner en garantía su casa con un particular, al que le pagan mes con mes. Asimismo, refirió que los policías lo amenazaron con privarlo de la vida y también a su familia si acudía a presentar la denuncia.

105. Como ejemplo de la negligencia de las autoridades para investigar los delitos se encuentra el testimonio de V140, quien señaló que, encontrándose en un panteón municipal en la localidad de Lagunillas, municipio de Tecoaapa, Guerrero, donde se llevaba a cabo un sepelio, llegaron dos personas, PD22 y PD23, integrantes de una banda delictiva y comenzaron a golpearlo de manera



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

despiadada sin razón ni motivo, amenazándolo de que si los denunciaba lo iban a matar a él y a su familia; pese a ello, acudió a denunciar lo sucedido con el agente del Ministerio Público, pero éste le dijo que "mejor no se metiera con ellos porque son peligrosos".

106. Un caso adicional en el mismo sentido es el de Q24, que expuso que su hermano V59 recibió una llamada en la que le solicitaban un servicio de taxi a la comunidad de San José de la Hacienda, municipio de Ayutla de los Libres, lugar donde una campesina vio como golpearon a su hermano, le dispararon, lo metieron dentro de su vehículo, le echaron gasolina y le prendieron fuego. El agente del Ministerio Público acudió para el levantamiento del cuerpo hasta las 11 de la noche. Al día siguiente, al rendir el testimonio, tal servidor público le indicó que "mejor ya no le moviera porque ello era delicado". Además, Q24 refirió que con motivo de los hechos ha recibido diversas amenazas.

107. En el mismo tenor, V17 narró que fue levantado por PD3 y PD5 en la localidad de San Antonio Abad, municipio Ayutla de los Libres, quienes lo subieron a un automóvil, lo golpearon y lo amenazaron apuntándole con una pistola en la cabeza, supuestamente porque lo habían mandado matar, de acuerdo con lo que le dijeron PD3 y PD5. Al día siguiente, de nuevo lo levantaron y se lo llevaron a la comunidad de La Villa, también del municipio de Ayutla, donde lo golpearon brutalmente, motivo por el cual actualmente está perdiendo la vista; le pidieron \$60,000.00 para no matarlo —dinero que no tenía—, por lo que uno de los sujetos tomó un hacha y el otro una motosierra para amenazarlo con descuartizarlo. PD3 y PD5 le dieron seis días en total para juntar el dinero, por lo que tuvo que pedir prestado y vender su parcela. Agrega el quejoso que PD3 y PD5 también se llevaron una camioneta de su propiedad. Cabe destacar que al momento de contar lo sucedido al personal de esta Comisión Nacional, V17 se encontraba en estado crítico por el fuerte impacto emocional que aún le producía recordar todo lo que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

sufrió, por lo que recibió el apoyo psicológico por parte del personal de este Organismo Nacional.

108. Además, una cuestión especialmente preocupante consiste en que se han dado casos en que una misma familia es víctima de varios delitos graves, como la de Q22, quien relató que extorsionaron a su padre, V54, por la cantidad de \$50,000.00 (Cincuenta mil pesos 00/100 M. N.); posteriormente, su familia siguió recibiendo amenazas telefónicas hasta que secuestraron a su hermano V55. Lo tuvieron cuatro días secuestrado hasta que se pagó un rescate por la cantidad de \$500,000.00, además de entregar diversas alhajas. Pese a ello, las amenazas continuaron, lo cual motivó que toda la familia se fuera a vivir a otro estado de la República, e incluso, que V54 abandonara el país.

109. Otro ejemplo de la misma problemática es el de V52, quien declaró que en el municipio de Ayutla de los Libres le robaron un vehículo, y el día 20 siguiente varios delincuentes se metieron a su casa y se la llevaron secuestrada por siete días, pagando sus familiares un millón de pesos, de los cinco que pedían de rescate. Además, levantaron a su hermano V54, quien posteriormente fue encontrado muerto, mientras que una de sus hijas abandonó su comunidad como resultado de varias amenazas telefónicas en las que intentaron extorsionarla.

110. Asimismo, respecto a delitos cometidos en contra de varios miembros de la familia, consta en un acta circunstanciada, del 25 de abril de 2013, que durante las visitas que se realizaron los días 23 y 24 de abril de 2013 a Ayutla de los Libres, Guerrero, integrantes de los grupos de autodefensa expusieron a personal de este Organismo Nacional que tenían conocimiento de que personas relacionadas con la delincuencia organizada llamaron a padres y madres de familia para ordenarles que llevaran a sus hijas a un hotel, con fines sexuales, o de lo contrario matarían a la familia; sin embargo, las víctimas de estos hechos no quisieron rendir su testimonio, por temor.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

111. En ese orden de ideas, debe destacarse que el fenómeno de la criminalidad en la zona motivo de este Informe afecta al conjunto de la población, en sus distintos ámbitos, como lo muestran los siguientes dos testimonios, que ponen de relieve que la victimización se ha dado en todos los estratos sociales y además tanto en las comunidades rurales como urbanas del estado.

112. V66 manifestó que se encontraba en su domicilio, en Ayutla de los Libres, junto a su taller de soldadura, cuando, aproximadamente a la una de la tarde, tocaron a la puerta, por lo que abrió, creyendo que eran unos clientes, y se percató de que eran varias personas armadas, quienes se lo llevaron y lo golpearon. Sus captores le informaron que les habían pagado \$50,000.00 "por el encargo". Derivado de las lesiones fue atendido en un hospital en la ciudad de Acapulco, y al querer presentar la denuncia correspondiente el director del hospital fue a la habitación donde se encontraba y le comentó que quería evitarle un problema mayor, por lo que le aconsejó no levantar la denuncia, ya que si lo hacía sus captores irían al hospital y lo matarían, que por el bien suyo y el de su familia no levantara la denuncia, por lo que decidió no hacerlo.

113. V26 y V27 refirieron ser choferes de transporte público del poblado El Zapote, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, y haber sido víctimas de extorsión por miembros de la delincuencia organizada, ya que éstos les han exigido el pago de cuotas; la primera fue por \$1,000.00 anuales, la segunda ocasión les exigieron \$10,000.00 por traer los vidrios polarizados de sus unidades, y en la tercera ocasión les pidieron \$330.00 para organizar una fiesta; extorsiones que no fueron denunciadas por miedo a que se cumplieran las amenazas, además de no confiar en las autoridades, ya que estiman que se encuentran coludidas con aquéllos.

114. V142, habitante de Ayutla de los Libres, contó que fue extorsionado con cantidades que variaban de \$200.00 a \$500.00 mes por mes, numerario que le exigían para permitirle trabajar en su negocio de maquinaria pesada para la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

construcción. No denunció ante el Ministerio Público porque sabe que los agentes se encuentran coludidos con los delincuentes. En el mismo sentido, V144 refirió que ha sido extorsionado por la cantidad de \$1,000.00 cada mes de diciembre de los años 2010, 2011 y 2012, por miembros de la delincuencia organizada, para poder trabajar en su taxi, los cuales entrega a su dirigente, y afirmó que también sus compañeros son víctimas de tal extorsión, mencionando que no denuncian por miedo, ya que son amenazados con levantar y matar a sus familiares.

115. A su vez, V137 señaló que se desempeña en un Colegio de Bachilleres y que con motivo de su actividad se enteró de que algunos de sus compañeros fueron víctimas de amenazas por parte de los grupos de la delincuencia organizada por poner calificaciones reprobatorias a los alumnos vinculados con estos grupos, lo que ha generado intranquilidad en el plantel; asimismo, los prefectos encargados omiten llamar la atención a los alumnos indisciplinados, ante el temor de ser víctimas de estos grupos delincuenciales.

116. Por otra parte, debe destacarse que la ola de violencia, impunidad y negligencia no es privativa de zonas alejadas o en agravio de las comunidades preponderantemente indígenas, como las que se encuentran, por ejemplo, en la zona de Ayutla de los Libres o Tecoaapa, sino que, con motivo de las diligencias llevadas a cabo por el personal de este Organismo Nacional también se pudieron documentar situaciones igualmente graves en áreas próximas a las concentraciones urbanas más importantes del estado, como en la comunidad de Xaltianguis, próxima al puerto de Acapulco, y en la propia capital del estado, Chilpancingo. Pero también se tiene conocimiento de hechos similares en los restantes municipios de Guerrero.

117. Respecto de la comunidad de Xaltianguis destaca el relato de Q75, quien refirió que su hijo, V179, presenciaba un partido de futbol cuando llegaron tres camionetas con personas encapuchadas y armadas, quienes sin razón alguna

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

dispararon contra todos los asistentes, por lo que su hijo falleció junto con otras cinco o más personas, además de resultar lesionadas muchas personas.

118. V174 expresó que fue víctima de la delincuencia organizada, ya que a través de llamadas telefónicas le pedían fuertes sumas de dinero a cambio de no hacerle daño a él y a su familia. Estos hechos los denunció ante el Ministerio Público de Chilpancingo, y en otra ocasión lo hizo del conocimiento de la Policía Federal, quienes no tomaron acciones al respecto para protegerlo, por lo que optó por ausentarse junto con su familia de la comunidad de Xaltianguis y refugiarse en otro lado; sin embargo, cuando regresó fue víctima de nuevo, en virtud de que lo sacaron de su casa a punta de pistola y fue presentado ante el jefe de estos delincuentes, quien le ofreció protección a cambio de 500 pesos por semana.

119. Q71 narró que su hijo V171 fue privado de la vida al parecer por un grupo delictivo cuando tenía 15 años de edad, pero no denunció los hechos por temor a represalias, además de que su condición económica es precaria y consideró que no lo iban a atender porque las autoridades siempre piden dinero para recibir las denuncias.

120. Otro agraviado por el delito de homicidio fue Q67, quien manifestó que su hermano V157 salió de su domicilio para ir a la escuela en Acapulco, Guerrero, y al recorrer cuatro cuadras, descendieron tres personas armadas de un taxi y lo subieron con rumbo desconocido; a los 20 minutos, su padre recibió una llamada del celular de V157 para indicarle que tenían secuestrado a su hijo y pedirle un rescate de dos millones de pesos, dándoles el plazo de ocho días para conseguirlos. De la cantidad solicitada sólo reunieron un millón de pesos, que fue entregada sin que liberaran a V157, y fue días después cuando lo encontraron muerto en un terreno cercano a la comunidad San José, en Guerrero; el Ministerio Público acudió a realizar el levantamiento, pero nunca se les informó el número de la indagatoria.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

121. Respecto de la problemática sufrida en Chilpancingo, el 9 de julio de 2013 personal de este Organismo Nacional se reunió con representantes de los sectores maquilador, transportista, médico y prestadores independientes de servicios, quienes fueron coincidentes en señalar que han sido víctimas de la delincuencia, que han sufrido secuestros, que actualmente padecen múltiples extorsiones y que no presentan denuncias ante la autoridad ministerial debido a que tienen miedo, ya que, de hacerlo, sus vidas corren peligro, y tienen temor de que las autoridades estén implicadas con la delincuencia y, en consecuencia, sufran represalias, situación que los ha llevado a acercarse a la UPOEG.

122. En ese orden de ideas, V209 refirió que tanto el gobierno estatal como el municipal han hecho caso omiso a sus solicitudes de concesión de transporte, mientras que les exigen sobornos por altas sumas de dinero; asimismo, señaló que las autoridades estatales de transporte protegen a la delincuencia organizada, y que ésta les cobra derecho de piso, y por temor no han presentado las denuncias correspondientes.

123. V208 refirió ser chofer de taxi en Chilpancingo y que un grupo delictivo introdujo 200 taxis piratas, además de que la delincuencia organizada a todos los taxis, legales o ilegales, les solicita \$20.00 diarios para que puedan trabajar, y a quienes no pagan los levantan, los golpean y amenazan; mencionó que no han denunciado los hechos ante el Ministerio Público por temor y sólo han acudido con el diputado local SP17, quien prometió tratar el asunto, sin que a la fecha se haya solucionado el problema; asimismo, manifiesta que no puede proporcionar nombres porque los han amenazado de muerte.

124. Q85 expresó que iba a bordo de su vehículo en compañía de su esposo, V204, cuando un carro negro les cerró el paso y se bajó un sujeto armado, quien amagó a V204 y le ordenó que se subiera al otro carro para llevárselo. Posteriormente, le pidieron el rescate por la cantidad de cinco millones de pesos y



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

fue liberado posteriormente, toda vez que V204 les prometió que iba a reunir el dinero. Desde ese momento no han dejado de recibir amenazas, por lo que acudieron a denunciar los hechos al Ministerio Público, sin que haya habido avances.

125. Q86, médico de profesión, relató que su hermano V207 se encontraba trabajando en una planta purificadora de agua cuando fue abordado por tres sujetos, quienes lo secuestraron y pidieron la cantidad de cinco millones de pesos; al no reunir la cantidad solicitada acordaron una nueva, la cual se entregó y fue liberado, sin que presentara denuncia por temor a represalias. Asimismo, refirió que la zona de Acapulco está infestada de delincuentes, los cuales secuestran, extorsionan, hacen cobro de piso, asaltan violentamente autobuses sin que la autoridad haga algo al respecto. Que en la comunidad de Palo Blanco a todos los comerciantes les cobran cuotas y en la carretera federal hacen retenes para robar a los transportistas. Igualmente, en la comunidad de Acahuizotla no entran distribuidores de refresco o de pan, ya que si se atreven a entrar los levantan. Por último, enfatizó que la problemática ha sido hecha del conocimiento del gobierno por los representantes de asociaciones médicas del estado, pero las autoridades no han hecho nada.

126. V206, comerciante, señaló que varios sujetos se introdujeron en su domicilio buscando al dueño, quienes le expresaron que se debía comunicar con ellos para llegar a un arreglo amigable o de lo contrario actuarían al amanecer, por lo que V206 hizo contacto con los delincuentes, quienes le exigieron una cantidad semanal de acuerdo a la venta de sus productos, cuota que continúa pagando. Además, señaló que en el rastro municipal les cobran \$200.00 pesos por cabeza y que por cada res que se sacrifica les decomisan la piel y las vísceras, y que inclusive la delincuencia organizada les cobra por la obtención de permisos y autorizaciones para la operación de los establecimientos.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

127. Por su parte, V205 refirió que viajaba en su vehículo en Chilpancingo, Guerrero, en compañía de sus menores hijos, de cinco y 11 años, cuando una camioneta sin luces se le atravesó y se bajaron dos sujetos, la bajaron de los cabellos, la subieron a la camioneta y tomaron el rumbo hacia la carretera federal con dirección a la ciudad de México; después de 15 minutos de trayecto la subieron por una cañada a un cerro con los ojos vendados y durante cuatro días fue golpeada y solamente fue liberada hasta que su familia pagó una fuerte cantidad de dinero, presentando denuncia por tales hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, sin que haya habido avances.

128. V203, quien pertenece al sector de maquiladores, señaló que tan sólo en el último año ha sido víctima de diversos atropellos, como el robo de camionetas, levantones, lesiones y amenazas de muerte a trabajadores. Incluso, su hija fue víctima de acoso y amenazas por parte de desconocidos, por lo cual se vio en la necesidad de sacar a sus hijos del estado.

129. Los testimonios recabados por personal de este Organismo Nacional permiten ver que la falta de efectividad en la respuesta gubernamental es causa del aumento en la delincuencia, aunado al hecho de la proliferación de factores como la impunidad, lo cual representa un incentivo para el desarrollo de la delincuencia en estas comunidades.

130. También se advierte que los habitantes de Guerrero se sienten expuestos ante la amenaza real de ser víctimas de algún delito, convirtiéndose en un elemento presente en la vida cotidiana de las personas, en la toma de decisiones sobre el trabajo, la vida familiar, los acuerdos para invertir recursos económicos y hasta de conservar su domicilio en su lugar de residencia.

131. Si bien estos testimonios dan cuenta de la violencia e inseguridad de las zonas objeto del presente análisis, para comprender la gravedad de las



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

condiciones que imperan en el estado de Guerrero es necesario precisar que la delincuencia e inseguridad se extiende a muchas otras regiones del estado, destacando la grave situación que se vive en Tierra Caliente, donde la presencia de grupos de la delincuencia organizada ha imposibilitado el desarrollo de una vida digna de los habitantes.

132. Lo anterior fue observado por personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que los días 6, 14, 15, 20, 23 y 26 de agosto del presente año realizó visitas a diversos municipios de la región de Tierra Caliente y región Norte: Chilpancingo, San Miguel Totolapan, Ciudad Altamirano, Coyuca de Benítez, Tlapehuala, Arcelia, Teloloapan, Cocula e Iguala de la Independencia, así como a la comunidad de Tlacotepec, y los municipios de Tecpan de Galeana, Acapulco y Chilpancingo de los Bravo. Lo anterior se realizó al tener noticia de que la falta de capacidad del gobierno del estado de Guerrero y de los municipios de traer paz y seguridad en estas localidades estaba generando fenómenos de desplazamiento de los miembros de cientos de familias, por actos que involucran al crimen organizado.

133. Al respecto, destaca la visita realizada al municipio de San Miguel Totolapan, en la que un funcionario municipal detalló los casos de 190 personas y por lo menos 14 familias, de diversas localidades de esa cabecera municipal, como son Las Mesas I y II, y Shascuitas, que en los meses de julio y agosto del presente año se han visto en la necesidad de abandonar sus casas y desplazarse a otros municipios del estado de Guerrero, al recibir amenazas del crimen organizado. También señaló que el 16 julio del año mencionado, varias familias de las localidades de Villa Hidalgo, Terrero y Romance solicitaron auxilio y albergue en las oficinas de la cabecera municipal, ya que habían sido víctimas de la delincuencia organizada, el cual se les proporcionó durante ocho días.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

134. Además, en la visita realizada el 6 de agosto de 2013 a Tlacotepec, una servidora pública municipal informó que hasta ese momento el número de desplazados oscilaba entre las 700 y 900 personas. En esa misma localidad se visitó un albergue temporal para personas refugiadas, de las comunidades de Tetela, Acatlán, Pericotepec, Filo de Caballo, Huerta Vieja y Rodeo. Alrededor de 40 personas fueron entrevistadas en esa visita, quienes coincidieron en señalar que en julio de 2013, alrededor de 200 personas pertenecientes al crimen organizado habían tomado sus comunidades y los habían amenazado, razón por la cual tuvieron que dejar sus lugares de residencia.

135. Posteriormente, en las visitas realizadas los días 22 y 23 de agosto del presente año a distintos municipios de la región Costa Grande, se realizaron entrevistas a varias personas, quienes señalaron que durante el mes de agosto del presente año, un grupo de 150 personas en calidad de desplazadas arribó al municipio de Tecpan de Galeana, provenientes del municipio de San Miguel Totolapan, quienes fueron auxiliadas por el gobierno y albergadas en un principio en la Escuela Primaria "Hermenegildo Galeana" y, posteriormente, fueron trasladadas a un hotel a las afueras de la localidad.

136. Ese hotel fue visitado por personal de este Organismo Nacional, donde se advirtió la presencia de aproximadamente 100 personas, y se realizó una entrevista a su representante, quien señaló que eran 32 familias albergadas, provenientes de la comunidad de Las Mesas II, del municipio de San Miguel Totolapan, y que se encontraban en pláticas con el gobierno estatal para su reubicación en otra parte de la entidad federativa, toda vez que no deseaban regresar a su localidad de origen, debido a la desmedida presencia de la delincuencia organizada. En ese mismo hotel fueron entrevistadas varias personas originarias de la comunidad Las Shascuitas, quienes coincidieron en señalar que tuvieron que dejar su lugar de residencia porque en el mes de julio de 2013 había



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

llegado un grupo de delincuentes, quienes disparaban armas de fuego y comenzaron a quemar sus domicilios y sus pertenencias.

137. También fue visitada la localidad de San Luis La Loma, en el municipio de Tecpan de Galeana, en donde se entrevistó a representantes de familias desplazadas de Las Mesas II, y se dialogó con el dirigente de una organización de la sociedad civil, quien informó que en ese municipio sí hay presencia de grupos de autodefensa; en ese momento se encontraban representantes de las familias desplazadas, con quienes también se dialogó.

138. Otro municipio en una situación similar es el caso de Arcelia, donde se advirtieron un sinnúmero de casas abandonadas, así como gran desolación y negocios cerrados. También se pudo observar que los inmuebles tienen huellas de violencia y orificios de arma de fuego en las fachadas. En el municipio de Teloloapan se recabó el testimonio de una persona que se negó a proporcionar su nombre, quien relató que en las localidades que colindan con Arcelia y Apaxtla de Castrejón los grupos de delincuentes entran a sus viviendas y obligan a los jóvenes a unirse a su organización o, de lo contrario, los asesinan.

139. Por otra parte, el 23 de agosto de 2013 personal de este Organismo se presentó en la Presidencia Municipal de Tecpan de Galeana, en donde se realizó una entrevista a un servidor público municipal, quien señaló que el 9 de agosto del año mencionado llegaron a esa localidad 70 personas de diferentes poblaciones, que referían haber abandonado sus domicilios en virtud de que habían llegado grupos armados. Además, señaló que existen 113 personas desplazadas de la comunidad Las Mesas II, perteneciente al municipio de San Miguel Totolapan.

140. Además, el 26 de agosto del presente año, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, personal de este Organismo Nacional recabó el testimonio de dos personas, quienes expusieron la situación de desplazamiento que ha tenido que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

vivir la comunidad empresarial en esa ciudad, señalando que conocían al menos 110 familias, que constituyen un número aproximado de 450 personas, que han sido obligadas a cambiar su lugar de residencia debido a la delincuencia de la cual han sido objeto. Agregaron que los delincuentes les cobran derecho de piso y cuotas semanales, situación que no han denunciado por temor a ser agredidos.

141. En Coyuca de Benítez se recabó el testimonio de una persona que señaló que en el municipio de Ajuchitlán del Progreso los delincuentes instalan retenes y cometen todo tipo de atropellos sin que las autoridades intervengan, lo cual fue manifestado también por otro habitante del municipio de Tlapehuala.

142. En todas las localidades visitadas se observó que las personas se mostraban con mucho temor y desconfianza a denunciar lo que viven, por temor a recibir represalias, o incluso perder su vida por hacerlo. En términos generales, señalaron que la delincuencia organizada imperaba en sus territorios y se refirieron a la constante negativa de las autoridades de tomar medidas para solucionar la problemática.

143. También se pudo advertir que de los municipios visitados el 14 y 15 de agosto, sólo en el municipio de Tlapehuala se observó presencia de autoridades estatales y federales, destacando que en el resto de los casos los grupos de delincuencia pueden operar sin resistencia alguna, ya que no se advierte presencia de fuerza pública.

144. Este Organismo Nacional observa con especial preocupación la situación que impera en el estado de Guerrero, no sólo en los municipios donde hay presencia de grupos de autodefensa, sino también en aquellos en los que, por la violencia, sus habitantes han tenido que desplazarse de sus hogares, dejando sus casas y sus tierras, con la finalidad de salvaguardar sus vidas, ante una delincuencia que actúa sin control ante el abandono en materia de seguridad pública de las autoridades del estado de Guerrero. En efecto, a partir de diversos trabajos de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

campo realizados en ese estado, se han documentado 2,193 casos de desplazamiento forzoso de habitantes de dicha entidad federativa.

145. Los elementos antes destacados permiten advertir las condiciones de abandono a las funciones de seguridad pública e impunidad por parte de los gobiernos del estado y los municipales, lo cual ha implicado una vulneración de la población del estado de Guerrero a la seguridad jurídica, a la libertad y al acceso a la justicia, contemplados en diversos instrumentos internacionales, en especial en los artículos 1.1, 4.1, 5.1, 7, 7.1, 7.2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; I, V, XVII y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, y 6.1 y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como al derecho a la vida y a la integridad personal y a lo establecido en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

146. Lo anterior se originó por el incumplimiento de los deberes de los gobiernos del estado de Guerrero y de los municipios de dicha entidad, en materia de seguridad pública, que de manera ineludible le asignan el artículo 21, párrafos primero y noveno, de la Constitución Federal, y 74, fracción V, y 77, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Guerrero, pues de conformidad con el artículo 21 constitucional, párrafo noveno, la seguridad pública comprende la prevención de los delitos y la investigación y persecución para hacerla efectiva, rigiéndose la actuación de las instituciones competentes en la materia por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento.

147. Éstas son las condiciones que explican, mas no justifican el surgimiento de estos grupos en 46 municipios del estado de Guerrero, quienes, ante el abandono y los elevados índices delincuenciales, han tenido que organizarse y tomar por sus propias manos las funciones de las que el estado y los municipios han claudicado.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Las implicaciones que esto ha tenido en el respeto a los derechos humanos de las personas que conforman estos grupos, así como de la gente que vive y transita por el estado de Guerrero, serán señaladas en los apartados siguientes.

C. Grupos de autodefensa y policías comunitarias en el estado de Guerrero y sus implicaciones en el respeto a los derechos humanos

148. Es a partir de este contexto de marginación multidimensional y pobreza, e inseguridad y violencia que debe realizarse la aproximación a la problemática de los grupos de autodefensa y de las policías comunitarias en el estado de Guerrero, ya que, como se podrá ver, son grupos que surgen desde zonas donde pareciera no existir un gobierno capaz de fomentar el desarrollo, otorgar bienestar, ni restablecer la paz, la seguridad y el orden.

149. Esto ha sido propiciado por el abandono de las funciones que corresponden a las autoridades estatales y municipales en materia de derechos sociales, económicos y culturales, así como de manera relevante en materia de seguridad pública, lo cual ha sucedido en detrimento del desarrollo y ha propiciado la violencia. En efecto, debe destacarse que estos grupos surgen a causa del abandono del estado; esto es, se trata de miembros de la sociedad que se han organizado desde una posición de exclusión con la finalidad de recuperar el orden y la paz en sus comunidades, intentar transformar sus realidades y llenar el vacío de poder que el estado y los municipios generaron.

150. Este Organismo Nacional considera de especial importancia esclarecer que la justicia comunitaria no constituye una respuesta adecuada para lidiar con los problemas de delincuencia que aquejan a esa entidad. Orillar a estos grupos comunitarios a asumir su propia defensa y preservación no es más que una justificación del estado para renunciar a su función indelegable de garantizar la seguridad pública.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

151. Si bien en ocasiones se pretende justificar que el surgimiento y operación de estos grupos tiene fundamento en la libre determinación y en la autonomía indígena para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, debe decirse que la problemática presente excede por mucho la justicia comunitaria derivada de la tradición indígena, ya que las funciones que realizan estas organizaciones no son las correspondientes a la resolución de conflictos internos, sino que se han constituido como organizaciones civiles paralelas al gobierno que tienen a su cargo de las funciones de seguridad pública que corresponderían al Estado.

152. Al respecto, debe señalarse que el artículo 2o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en favor de los pueblos y las comunidades indígenas el derecho a la libre determinación y a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. En el mismo sentido se encuentra el artículo 8.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que establece el derecho de tales pueblos a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales.

153. A partir de esas premisas se advierte que la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en su artículo 26, fracción II, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución estatal, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

154. Más aún, el artículo 35 de ese ordenamiento reconoce la existencia y validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada uno, basados en sus usos y costumbres y en sus tradiciones ancestrales. Por su parte, el artículo 36, párrafo segundo, señala que el procedimiento jurisdiccional para la aplicación de la justicia indígena será el que cada comunidad estime procedente según sus usos y costumbres, con el límite en el respeto a sus derechos humanos.

155. En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley referida confirma el reconocimiento de la "policía comunitaria", reconoce su carácter de cuerpo de seguridad pública auxiliar y establece que los órganos del poder público y los particulares respetarán sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones como actos de autoridad; por último, el párrafo tercero señala que la CRAC forma parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

156. Si bien la legislación guerrerense prevé el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y de su derecho a utilizar sus propios sistemas normativos, y reconoce a la policía comunitaria como cuerpo de seguridad pública auxiliar del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias, es necesario distinguir que la justicia indígena busca la preservación de las comunidades indígenas —en tanto colectividades— y de sus miembros —en tanto individuos— así como la defensa de sus intereses y la resolución de sus conflictos internos a través de la aplicación de los sistemas normativos internos que los rigen derivado de sus usos y costumbres.

157. Sin embargo, en el presente caso estos grupos y personas se encuentran en un estado de indefensión y de alta vulnerabilidad, no en razón de su condición de pertenencia a un grupo indígena, sino en razón de una claudicación de los gobiernos estatal y municipales en cumplir sus tareas y funciones de seguridad pública de una manera adecuada. En otras palabras, para este Organismo

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Nacional la conformación de estos grupos para llenar un vacío o una función estatal no forma parte de la autodeterminación indígena.

158. Al respecto, destaca la Ley 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, que en su artículo 18 señala que los ayuntamientos deben prestar el servicio de seguridad pública en toda su jurisdicción, pero en las delegaciones o comunidades que por circunstancias de naturaleza geográfica, económica, social o cultural no exista este servicio, podrán crear y reconocer unidades o agrupamientos especiales de policía comunitaria preventiva, integrados por miembros de la propia comunidad que revistan el carácter de personas honorables y sean considerados aptos para la prestación del servicio de seguridad pública, tomando en cuenta los usos y costumbres de la propia comunidad.

159. Respecto de esta ley estatal, resulta preocupante advertir la aceptación legal de que existirán regiones, delegaciones o comunidades en las cuales el estado, por condiciones "económicas, sociales o culturales", no prestará el servicio de seguridad pública. Este Organismo Nacional encuentra bastante cuestionable que estas razones económicas, sociales o culturales se constituyan como espacios de exclusión "legales", en donde la autoridad estatal puede excusarse de su intervención y dejar en manos de los miembros de la sociedad su propia protección.

160. Esto es, si bien debe tomarse en cuenta que las comunidades indígenas son actores jurídicos relevantes en el ámbito constitucional y convencional de los derechos humanos, en tanto que son interlocutores plenos que deben ser tomados en cuenta y que desde una posición de autonomía plantean las soluciones que encuentran su base en la lógica y dinámicas de la misma comunidad, esto no puede derivar en una jurisdicción paralela ante la ausencia del Estado.

161. Esta problemática fue advertida por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el



documento "El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México" (2008), en el sentido de que cualquier reconocimiento de los sistemas normativos indígenas no debe ser funcional, esto es, que se les reconozca porque llenan un vacío estructural del aparato de justicia en México que no llega a todos los rincones indígenas. Por el contrario, en el marco del reconocimiento de la diversidad y el pluralismo cultural, comprendido en el marco internacional de los derechos humanos, debe interpretarse este reconocimiento como la posibilidad de diálogo, convivencia y coordinación entre los diferentes sistemas normativos existentes en un mismo Estado-nación.

162. Además, debe tomarse en cuenta que la naturaleza de la justicia indígena busca la preservación de las comunidades indígenas y sus miembros, siendo que en el presente caso estos grupos y las personas que habitan esos territorios se encuentran en un estado de indefensión y de alta vulnerabilidad, no en razón de su origen étnico, sino en razón de una claudicación del estado y los municipios para cumplir sus tareas y funciones de seguridad pública de una manera adecuada, que ha propiciado una creciente criminalidad en la zona, lo que queda de manifiesto con la incorporación y el deseo de protección de la policías comunitarias de personas ajenas a la comunidad indígena.

163. En efecto, son justamente las circunstancias adversas que se han reseñado las causantes de que pobladores de 46 de los 81 municipios de Guerrero se hayan organizado para tratar de frenar la creciente ^{STP} victimización que han sufrido en sus comunidades por parte de la delincuencia, llevándolos a realizar en los hechos funciones que de Derecho corresponden a las autoridades; esa realidad apremiante explica, mas no justifica constitucionalmente, el fenómeno de las agrupaciones para cumplir tareas de seguridad pública. En otras palabras, estos grupos han surgido ante una falla estructural del gobierno del estado de Guerrero en el cumplimiento de una de sus funciones esenciales, que es indispensable que vuelva a ejercer plenamente, pues es indelegable a cualquier grupo o comunidad.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

a. Surgimiento de los grupos de autodefensa: CRAC y UPOEG

164. En relación con el surgimiento de los grupos de autodefensa, el Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, a solicitud de información de esta Comisión Nacional, informó que en la década de los ochenta e inicios de los noventa en el estado de Guerrero, específicamente en algunas comunidades que se ubican en las regiones de La Montaña y Costa Chica, se registró un incremento de hechos delictivos, como asaltos, violaciones y homicidios por resistencia que victimizaron a los habitantes de esas comunidades, generando un clima de violencia, principalmente en lo que hoy es la carretera Tlapa-Marquelia y la zona que comprende San Luis Acatlán-Marquelia. Según la autoridad, ese escenario impactó sensiblemente a la economía de dichos lugares, propiciando que las organizaciones y sociedades de producción, principalmente cafetaleras, se vieran afectadas por la inseguridad en el traslado de sus productos y recursos económicos.

165. Según el dicho de la citada autoridad, el incremento de fenómenos delictivos, a partir del 15 de octubre de 1995, provocó la gestación de un movimiento de organización social de corte indígena en las regiones de referencia, por lo que sus habitantes decidieron conformar un sistema de seguridad bajo la integración de un cuerpo denominado "policía comunitaria", instituido de facto bajo principios de servicio social comunitario y honorario, para realizar tareas de seguridad y vigilancia preventiva sólo en las poblaciones organizadas con tal propósito y bajo un criterio de autoprotección.

166. Ahora bien, este Organismo Nacional indagó en diversas fuentes académicas y hemerográficas, y a partir de ellas ha podido advertir que entre los años de 1993 y 1994 comenzaron a reunirse individuos, comunidades y organizaciones de los municipios de la Costa Chica-Montaña, para discutir y denunciar en asambleas los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

delitos, lo cual eventualmente derivó en que en la Montaña de Guerrero varias comunidades indígenas decidieran en 1995 crear una policía comunitaria alternativa a las policías estatales y municipales constituidas con el propósito de "rescatar la seguridad que estaba en manos de la delincuencia", como se refiere en el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Misión a México, del 23 de diciembre de 2003.

167. A mayor abundamiento, el 15 de octubre de 1995 se celebró en Santa Cruz del Rincón, Guerrero, una asamblea con representantes de 38 comunidades, autoridades municipales, organizaciones indígenas y parroquias para fundar la "Policía Comunitaria", toda vez que en la región de la Costa-Montaña la inseguridad derivó en la conformación de un sistema de vigilancia comunitaria que se limitaba a detener a los delincuentes y ponerlos a disposición de la autoridad correspondiente. Sin embargo, tal forma de operar derivó en que las comunidades percibieran que las autoridades eran ineficaces y corruptas, pues los delincuentes eran liberados rápidamente.

168. Ante ello, las comunidades se reunieron nuevamente y decidieron crear su propio sistema de justicia comunitario para impartir justicia y aplicar sanciones, denominado Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, de modo que en 1998 en la comunidad de Potrerillo Cuapinole, municipio de San Luis Acatlán, se decidió crear un órgano encargado de tal función, surgiendo así la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) de la Costa Chica-Montaña de Guerrero.

169. En esos términos, la CRAC constituye un sistema jurídico comunitario que comprende diversas facetas de la seguridad pública (prevención, persecución del delito, impartición de justicia y compurgación de penas) en el "territorio comunitario", valiéndose de la "policía comunitaria" como elemento operativo;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

dicha organización está integrada por comisarios electos por una asamblea general, mismos que son los que se encargan de recibir las quejas y denuncias de las comunidades, expiden órdenes de aprehensión, analizan expedientes y son los que rinden dictámenes ante la asamblea general para decidir si hay culpabilidad o no.

170. En ese sentido, la propia CRAC, a través de su página de internet, señala que su cuerpo de policía comunitaria se establece como un sistema de seguridad propio, donde cada comunidad elige un grupo de policías coordinados a nivel regional por el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria. Actualmente son más de 700 los policías comunitarios que prestan servicio gratuitamente, protegiendo a una población de alrededor de 300,000 habitantes.

171. En la página electrónica se señala que la CRAC, nombrada en asambleas regionales, tiene a su cargo las funciones de procuración, impartición y administración de justicia, además de coordinar el proceso de reeducación, al cual se somete a los que se consideran responsables de la comisión de delitos, proceso que se ideó en 1998, cuando decidieron ya no entregar a los delincuentes al Ministerio Público, agregando que surge de la reflexión entre los varios pueblos de la región sobre sus procedimientos y métodos para la resolución de los conflictos, prácticas jurídicas que de por sí siempre han estado vigentes en sus comunidades. Por último, cabe destacar que el 8 de abril de 2011 se expidió la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, la cual, en su artículo 37 reconoce expresamente a la CRAC y a su sistema de justicia, y, a su vez, esta organización ha expedido un reglamento interno que la rige en su estructura y el desempeño de sus actividades.

172. De modo que del proceso histórico de creación de la CRAC se advierte que, además de confluir una reivindicación histórica de los pueblos indígenas, sobre



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

todo radica en una incidencia delictiva elevada y en la desconfianza en las instituciones derivada de su abandono, lo que los llevó a constituir un sistema paralelo de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

173. Por su parte, la "Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero" (UPOEG) es una organización que surgió en el seno de la CRAC, y se constituyó en los primeros días del presente año como un grupo de autodefensa, tal como se explicará a continuación.

174. Sobre el particular, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero informó a esta Comisión Nacional que los dirigentes de aquella originalmente propugnaban por una solución a problemáticas derivadas de los altos cobros por consumo de energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad en varios municipios de las regiones Montaña y Costa Chica, demandando auxilio a fin de saldar la deuda histórica contraída con esa entidad paraestatal y la retarificación en sus zonas de influencia, destacando que "nunca, a pesar de haber sostenido más de 20 reuniones de trabajo en 12 meses, entre el 12 de abril y el 3 de diciembre de 2012, plantearon algún tema relacionado con la seguridad pública o procuración de justicia".

175. En efecto, como antecedente directo de conformación la UPOEG como autodefensa, se tiene que diversos medios de comunicación documentaron una ruptura en la organización de la CRAC, pues con motivo del 17o. aniversario de su fundación, el 25 de noviembre de 2012, se hizo pública la incorporación de 27 comunidades de Ayutla de los Libres; no obstante, el 22 de diciembre siguiente, en una asamblea en la comunidad de la Concordia, sólo 23 de ellas se incorporaron a la CRAC, mientras que las cuatro restantes conformaron su propia estructura de seguridad, dirigida por la UPOEG.



176. Fue así como el 5 de enero de 2013 hicieron su aparición en la escena pública hombres encapuchados y armados que establecieron retenes en las inmediaciones de Ayutla de los Libres, toda vez que, como lo expone la Secretaría General de Gobierno de Guerrero, ese día la dirigencia de la UPOEG tomó conocimiento de la privación de la libertad de un comisario de la comunidad de Rancho Nuevo, municipio de Tecoaapa, a raíz de lo cual se suscitó el fenómeno organizativo liderado por integrantes de dicha agrupación, el cual aglutinó a personal civil armado y cubierto del rostro, de modo que instalaron puestos de control en la entrada y salida de las poblaciones, bajo el argumento de erradicar la delincuencia organizada que imperaba en la zona.

177. En ese sentido, como se desprende de las actuaciones que remitió la Procuraduría de Justicia estatal, el 7 de enero de 2013 el Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Allende dio fe de uno de esos retenes, describiendo que sobre la carretera nacional Tierra Colorada había alrededor de 500 personas, las cuales se encontraban cubiertas del rostro con paliacates, pañuelos, pedazos de tela y todos portaban armas, como escopetas y pistolas de diversos calibres, mismos que le dijeron que las autoridades habían tenido mucho tiempo para resolver los problemas del pueblo y que nunca se hizo nada, y que ellos tenían detenidos a los responsables de un secuestro y los iban a castigar de acuerdo con sus usos y costumbres.

178. Con motivo de este inicio de actividades de "autodefensa" los integrantes de la UPOEG detuvieron a 53 personas a las que les imputaban la comisión de diversos delitos (los presuntos delincuentes PD9, PD10, PD11, PD12, PD13, PD14, PD15, PD16, PD17, PD18, PD19, PD24, PD25, PD26, PD27, PD28, PD29, PD30, PD31, PD32, PD33, PD34, PD35, PD36, PD37, PD38, PD39, PD40, PD41, PD42, PD43, PD44, PD45, PD46, PD47, PD48, PD49, PD50, PD51, PD52, PD53, PD54, PD55, PD56, PD57, PD58, PD59, PD60, PD61, PD62, PD63, PD64 y PD65), lo cual motivó que SP2 de la Secretaría de Gobernación del gobierno



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

federal y el gobernador del estado de Guerrero se reunieran el 6 de febrero de 2013 con los dirigentes de la UPOEG para que las personas hasta entonces detenidas fueran entregadas a las autoridades competentes.

179. En consecuencia, el 9 de febrero siguiente 11 personas fueron puestas a disposición de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero (PD9, PD10, PD11, PD12, PD13, PD14, PD15, PD16, PD17, PD18 y PD19), respecto de los que se inició la averiguación previa 1, mientras que el 19 del mismo mes fueron entregadas otras 20 personas (PD25, PD29, PD30, PD31, PD32, PD33, PD36, PD47, PD48, PD49, PD50, PD51, PD54, PD55, PD57, PD59, PD62, PD63, PD64 y PD65), lo que derivó en la averiguación previa 2, y respecto de las 22 restantes (PD24, PD26, PD27, PD28, PD34, PD35, PD37, PD38, PD39, PD40, PD41, PD42, PD43, PD44, PD45, PD46, PD52, PD53, PD56, PD58, PD60 y PD61) la Secretaría General de Gobierno guerrerense refirió que “fueron puestas en libertad por la UPOEG, dentro del proceso interno de reeducación comunitaria por usos y costumbres instituidos por esa organización y en razón de estar acusados de delitos menores”.

180. En ese sentido, el 22 de febrero de 2013 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* un acuerdo parlamentario en el que el Congreso Estatal exhortó a autoridades de los tres niveles de gobierno a que, dentro de un marco de coordinación institucional, coadyuven a restituir el Estado de Derecho, a promover los derechos humanos de todos los habitantes y a reforzar la seguridad pública en los lugares donde se han presentado grupos de autodefensa ciudadana.

181. En dicho acuerdo se manifiesta que: “En las últimas semanas, en los municipios de Ayutla, Tecoanapa, San Marcos, Florencio Villarreal, Copala, Ometepec, Teloloapan Iguala, Tixtla, Huamuxtitlán, Coalac y Olinalá de las regiones Costa Chica, Norte, Centro y Montaña del estado de Guerrero miembros



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de la sociedad se han organizado para emprender acciones de autodefensa armada, con el propósito de garantizar la seguridad pública y proteger bienes y familias. Que la LX Legislatura al Honorable Congreso del Estado, es consciente del grave problema de inseguridad que existe en el territorio guerrerense y reconoce que es el principal motivo de que grupos de personas hayan tomado la autodeterminación para defenderse y salvaguardar la vida y los bienes propios de la comunidad a la que pertenecen”.

182. Además, el 23 de abril de 2013, como una medida por parte del gobierno del estado de Guerrero para responder a la problemática, se firmó un “Convenio de colaboración que celebran el gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero y el dirigente social de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, y del Sistema de Seguridad Ciudadana, PC1”.

183. En los antecedentes dicho convenio se señala que es de conocimiento general la existencia del Sistema de Seguridad Ciudadana, término con el que se denomina a la UPOEG, que realiza tareas de seguridad y vigilancia, constituidos de manera irregular, integrados por miembros de la sociedad, quienes operan con sus propios recursos financieros, humanos y materiales, sin contar con un salario, de modo que se consideran auxiliares en materia de seguridad pública y son parte complementaria para la prevención del delito y la seguridad de las personas.

184. De manera que, para lograr su regularización y que no contravenga el marco constitucional y legal vigente, se establece que los miembros de la UPOEG, ahora “constituidos” en el Sistema de Seguridad Ciudadana, serán permanentemente capacitados, certificados, evaluados y credencializados, en el marco de la legislación federal y estatal, como requisito indispensable para el desempeño del servicio y de su permanencia, por lo cual se establece que “el funcionamiento, operación y resultado del Sistema de Seguridad Ciudadana debe estar en estricta observancia del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

185. Por tanto, se señala que el objetivo del convenio es fijar las bases de funcionamiento de ese sistema conforme a la normativa aplicable, quedando para un convenio específico el marco legal para su operación y funcionamiento. En la cláusula cuarta se señala que se ratifica la conclusión del movimiento de autodefensa, dándole cauce al Sistema de Seguridad Ciudadana, enmarcando su trabajo y ejercicio a través del proyecto jurídico que para tal efecto en específico desarrollarán con el gobierno del estado, comprometiéndose los integrantes del sistema a que: a) bajo ninguna circunstancia volverán a participar "en actividades operativas embozados y/o encapuchados; b) no portarán armas de fuego de uso exclusivo del ejército; c) no incursionarán por ningún motivo fuera del ámbito de sus pueblos o comunidades; que sus actividades estarán orientadas a las tareas propias de seguridad comunitaria y que por ninguna circunstancia tendrán participación alguna en actividades de carácter político".

186. Por último, se establece que con lo anterior se pretende asegurar la paz y tranquilidad en las comunidades de esta entidad suriana, pero coadyuvando al auxilio de la ciudadanía y prevención del delito.

187. Con lo hasta aquí destacado es posible establecer que la problemática de inseguridad en el estado de Guerrero ha generado principalmente dos tipos de movimientos organizados, íntimamente vinculados, tanto por el empeño común de tratar de mejorar las condiciones de seguridad en la región, como por tener una organización de base comunitaria e incluso por los antecedentes históricos que los vinculan. Sin embargo, también es dable establecer diferencias de hecho y de derecho entre ellos.

188. Si bien la CRAC encuentra reconocimiento legal a través de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, el caso de la UPOEG es distinto, ya que no encuentra reconocimiento legal en la normativa del estado.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

189. En efecto, la CRAC se constituye como "Policía Comunitaria" y sistema de administración de justicia con reconocimiento legal a partir de la Ley número 701, que expresamente reconoce su existencia y funciones y tiene una estructura más definida, incluso sus procesos de actuación están autorreglamentados, mientras que la UPOEG, que surgió como un grupo de autodefensa, busca su reconocimiento legal para operar como policía comunitaria, y es un movimiento relativamente reciente que también ha reivindicado el derecho de las comunidades a defenderse de la delincuencia a través de las armas y, lo que es más, a juzgarlas a partir de sus usos y costumbres.

190. La existencia de ambas organizaciones hace evidente tanto la necesidad de que el gobierno de Guerrero cumpla efectivamente con su obligación de brindar seguridad pública a los habitantes del estado, como el hecho de que es imperativo armonizar aspiraciones sociales legítimas con la observancia del Estado de Derecho en el marco del efectivo respeto a los derechos humanos de todos y cada uno de los guerrerenses, que no sólo pueden verse afectados por las acciones de las autoridades constitucionalmente establecidas, sino también por las emprendidas por el tipo de organizaciones como la CRAC y la UPOEG que, ante las deficiencias, el abandono o el fracaso de las autoridades estatales y municipales, ejercen en realidad las funciones de éstas con carácter de autoridades de hecho; en otras palabras, ejercen funciones a las cuales el estado de Guerrero no sólo ha renunciado, sino que ha delegado en los mencionados grupos de autodefensa.

191. En efecto, este Organismo Nacional advierte que el gobierno del estado de Guerrero, a través de diversas acciones de reconocimiento, ha permitido y legitimado esta causa.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

192. El apoyo que el gobierno ha brindado a estos grupos está ampliamente documentado por la prensa, incluso desde que ocupó el cargo interinamente, y que concuerda con el surgimiento de la CRAC, dotándolos de armas y equipamiento.

193. Asimismo, parte de este financiamiento es reconocido también en el informe que rindió a este Organismo Nacional el Subsecretario de Gobierno para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

194. La suma total de estas aportaciones, según lo referido por la autoridad estatal, es de \$11,615,914.67 pesos, desde enero hasta el 6 de junio del presente año, y se desglosa en la siguiente tabla, donde se puede observar cuánto de esto ha correspondido a los grupos CRAC y UPOEG, en cuestiones tales como entrega de numerario, credencialización, ambulancias, camionetas, vehículos con blindaje, uniformes, despensas, equipos de comunicación, playeras y gorras, entre otros:

| Organización | Aportaciones del estado de Guerrero |
|---------------------|--|
| CRAC | \$6,168,205.20 |
| UPOEG | \$5,447,709.47 |
| Total | \$11,615,914.67 |

195. Además, debe destacarse que existen campos en el informe cuyo costo no fue detallado, como lo es el gasto en radios y uniformes.

196. Por otra parte, a partir del análisis hemerográfico realizado por este Organismo Nacional se observa que además de los apoyos otorgados de manera oficial, el Gobierno del Estado de Guerrero manifestó, en un evento realizado en San Luis Acatlán en mayo del presente año, que incrementaría el apoyo económico que da a la CRAC, de \$500,000.00 a \$1,000,000.00 de pesos mensuales, además de la construcción de cuatro casas de justicia en San Luis



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Acatlán, municipio de Costa Chica; Espino Blanco, municipio de Malinaltepec; Zipaltepec, municipio de Metlatónoc, y El Paraiso, en el municipio de Ayutla de los Libres, que tendrán un costo de \$5,700,000.00 pesos cada una, y prometió que entregaría 1,200 uniformes, 200 fusiles AR15 y tres camionetas. Además, en dicho acto hizo entrega de tres ambulancias para el traslado de enfermos.

b. Afectación a los derechos de los miembros de grupos de autodefensa y de terceros

197. En ese sentido, y al margen de las diferencias entre la CRAC y la UPOEG, deben destacarse una serie de cuestiones inherentes a su funcionamiento como grupos comunitarios que hacen evidente el riesgo que implican para el goce de los derechos humanos del conjunto de los integrantes de la sociedad. Específicamente se aludirán 1) los riesgos y las consecuentes afectaciones a derechos que sufren los propios integrantes de las comunidades con motivo de la asunción de los riesgos que conllevan las funciones de seguridad pública, de las que el estado de Guerrero ha claudicado y ante lo cual tales comunidades han reaccionado, y 2) diversos hechos en los que se han puesto en riesgo o socavado derechos de terceros.

198. En cuanto a las afectaciones que se generan para los propios miembros de los grupos comunitarios se citarán dos casos especialmente representativos en función de su gravedad.

199. El 25 de marzo de 2013 fue asesinado V119, quien se desempeñaba como comandante de la "policía comunitaria" en la localidad de San Juan del Reparo, municipio de Juan R. Escudero, quien, según refirió la prensa, previamente fue objeto de amenazas y extorsiones, por lo que el móvil del crimen se vinculó con una venganza de la delincuencia, hecho corroborado por Q49, padre de aquél, en

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

el testimonio que brindó a personal de esta Comisión Nacional el 23 de abril de 2013.

200. Asimismo, durante la visita realizada a las oficinas que ocupaba la “policía comunitaria” en Tierra Colorada, Guerrero, el 23 de abril de 2013, un visitador adjunto presenció que uno de los miembros de la “policía comunitaria” estaba siendo amenazado de muerte por teléfono, tras lo cual manifestó que ello pasaba frecuentemente.

201. Lo anterior evidencia que en el estado de Guerrero también existe un riesgo para los integrantes de estas agrupaciones, quienes tienen que enfrentar un contexto de delincuencia para el cual no están preparados o capacitados, al margen de que no les corresponde asumir esta función.

202. Respecto de su capacitación por parte del Gobierno del estado se destaca que en notas periodísticas del 24 de abril de 2013 se dio cuenta de que el Gobierno del estado de Guerrero suscribió un convenio para “brindar asesoría militar a sus miembros”, lo cual no se contempla expresamente en dicho instrumento. Al respecto, el 29 de abril siguiente este Organismo Nacional solicitó a dicha autoridad que informara al respecto, sin que se recibiera respuesta alguna sobre el particular. En el mismo sentido, se pidió información en colaboración a la Secretaría de la Defensa Nacional, quien respondió que no cuenta con información y/o documentación relacionada con dicho convenio y que no existe ningún compromiso sobre el particular.

203. Por otra parte, a partir del surgimiento del fenómeno de los grupos de autodefensa, en enero de 2013 sucedieron varios acontecimientos representativos en los que tanto la CRAC como la UPOEG han estado involucrados, y en los cuales se han afectado derechos de terceros.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

204. En primer lugar, debe destacarse lo relativo a las detenciones realizadas por estos grupos. El 5 de enero de 2013, con motivo del establecimiento de los retenes y puntos de seguridad en Ayutla, con el objetivo de brindar seguridad a sus comunidades, el movimiento UPOEG retuvo a 53 personas, razón por la cual este Organismo Nacional, el 2 de febrero de 2013, solicitó al gobierno del estado de Guerrero la adopción de medidas consistentes en que se tomaran las acciones necesarias para el restablecimiento de la seguridad pública, así como la salvaguarda de los derechos humanos de quienes habitan los municipios en los que se presente el fenómeno.

205. El 5 de febrero de 2013 el Gobierno del estado de Guerrero informó la aceptación de dichas medidas en todos sus términos, cuyo cumplimiento se instruyó al titular de la Procuraduría General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública y Protección Civil de ese estado, con lo cual eventualmente las 53 personas en cuestión dejaron de estar detenidas por los grupos de autodefensa, siendo unas entregadas a la Procuraduría Estatal y otras liberadas.

206. Por otra parte, diversas notas periodísticas informaron que el 7 de enero de 2013 en el retén "civil" en la carretera Cruz Grande-Tierra Colorada, en Ayutla de los Libres, V145, quien conducía un taxi, murió al resistirse a una revisión de rutina. Sin embargo, en la respuesta proporcionada por la Procuraduría General de Justicia de Guerrero, en la averiguación previa 3 se recabó el testimonio de T1, hermana del occiso, quien señaló que con anterioridad al homicidio V145 estuvo privado de su libertad durante un día por miembros de la UPOEG, ante la imputación de un supuesto delito por parte del comandante de esa organización, PC3, a lo que se suma lo declarado ante la autoridad ministerial por T2, en el sentido de que observó que primero el taxi estaba detenido, rodeado por miembros de los grupos de autodefensa y que fue hasta después cuando escuchó disparos; que al acercarse al retén vio a V145 muerto en el suelo, de lo cual se desprende, al menos como hipótesis probable que le corresponderá esclarecer al



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Ministerio Público, que la muerte de V145 pudo suceder en el contexto de un asesinato doloso.

207. En el mismo sentido se encuentra el caso de V146, que falleció el 22 de enero de 2013 en la población de Atliaca, en el municipio de Tixtla, Guerrero, según detalló la prensa, igualmente con motivo de su negativa a ser revisado en un retén. No obstante, en las constancias de la averiguación previa 4, hecha llegar por la misma Procuraduría Local, obra el testimonio de T3, del que se desprende que V146, junto con otra persona habían sido previamente detenidos por la "policía comunitaria" (sin mayor detalle de a cuál de las dos organizaciones pertenecía) "porque se les hacían sospechosos", y que, mientras eran conducidos a la cárcel del pueblo, V146 se escapó y, entonces, varias personas encapuchadas lo siguieron, mismas que posteriormente informaron a un elemento de la policía municipal que "habían tenido que privar de la vida a dicha persona". En la misma averiguación previa obra el dictamen de necropsia correspondiente, en el que se asentó que V146 recibió seis impactos de bala en diversas partes del cuerpo (cabeza, antebrazo derecho, rodilla derecha, pierna derecha, muslo izquierdo y cadera).

208. También se encuentra el caso de V148 y su esposa, V149. En los autos de la averiguación previa 13, el primero señaló que el 2 de febrero de 2013 se dirigían en calidad de turistas a Playa Ventura cuando, a la altura del poblado de Las Mesas, se encontraron con un retén de gente armada y encapuchada, lo que les generó temor, por lo que aceleraron su vehículo; acto seguido les dispararon, ocasionándole lesiones leves a V148 y daños al vehículo.

209. El 25 de marzo de 2013 fue asesinado V119, quien se desempeñaba como comandante de la "policía comunitaria" en la localidad de San Juan del Reparo, municipio de Juan R. Escudero, lo cual motivó, como detallaron diversos medios informativos, que más de mil integrantes de la UPOEG acudieran a Tierra



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Colorada, cabecera del municipio de Juan R. Escudero, y detuvieran al Director de Seguridad Pública junto con ocho agentes, a quienes acusaron de estar vinculados con el homicidio de su comandante. Tras una reunión entre PC1 y la alcaldesa se acordó promover en el Cabildo la destitución del Director de Seguridad Pública del cargo, su liberación y entrega a la procuraduría de justicia guerrerense, para que se investigara si tiene nexos con criminales.

210. Medios de comunicación documentaron que el 7 de abril de 2013, con motivo de una protesta contra diversas medidas gubernamentales, elementos de la CRAC entraron uniformados y armados a la capital del estado de Guerrero, mientras que el 8 de mayo de 2013 retuvieron a seis servidores públicos (un secretario de juzgado, un comandante y cuatro policías ministeriales) en San Luis Acatlán, como represalia por la detención de seis de sus miembros en Acapulco, efectuada por efectivos del Ejército y la Marina, por la portación de armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas (posteriormente dejados en libertad), y al día siguiente los integrantes de la CRAC hicieron lo mismo con otros 16 (también liberados), pues ahora exigían la devolución de las armas y los vehículos que les fueron asegurados a tales policías comunitarios.

211. Por otra parte, con motivo de las diligencias de campo efectuadas por personal de este Organismo Nacional, se recabó el testimonio de V133, quien señaló que el 13 de enero de 2013, en compañía de sus hijos V134, V135 y V136 y sus sobrinos V137 y V138, omitieron detenerse en uno de los retenes conocido como el cruceo de Ahuacatlán, porque ya habían sido revisados horas antes por la "policía comunitaria"; en consecuencia, los siguieron hasta sus domicilios, se introdujeron en las casas de manera violenta y los detuvieron; luego los remitieron a la comunidad de San Martín Tecorrales, donde al día siguiente fueron puestos en libertad únicamente V136, V137 y V138, ya que el resto de ellos fueron trasladados a la comunidad de Espino Blanco, en el municipio de Malinaltepec, de la Montaña Alta de Guerrero, sede de la casa de justicia anexa de la CRAC, donde



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

permanecieron detenidos realizando trabajos forzados y viviendo en condiciones infrahumanas, pues sólo les proporcionaban dos tortillas al día.

212. Igualmente, V129 manifestó que el 23 de abril de 2013, aproximadamente a las 23 horas, arribaron a su domicilio, en Ayutla de los Libres, cinco vehículos con gente de la UPOEG y le dijeron que saliera para incorporarse a ellos y hacer guardia, manifestándoles que no están capacitados para manejar armas; sin embargo, replicaron que iban a regresar para llevárselo a la fuerza.

213. En el mismo orden de ideas, V135 refirió ante el personal de esta Comisión Nacional que en marzo de 2011 su pareja sentimental se salió de la casa que compartían y nunca le dio dinero para la manutención de su menor hijo; posteriormente su ex concubino intentó entrar a la fuerza al domicilio para llevarse a su menor hijo e intentó golpear a V135; lo detuvieron por tres días, firmaron un acuerdo respecto de la guarda y custodia, así como de las visitas al menor; un mes después el ex concubino nuevamente se llevó por la fuerza a su hijo, sacándolo de su domicilio, y ese mismo día V135 denunció los hechos ante la "policía comunitaria", por lo que detuvieron a aquél y le regresaron a su hijo a V135; sin embargo, la víctima refirió que posteriormente llegaron a un acuerdo sin su consentimiento, en el que el padre del menor daría manutención cuando tuviera y pudiera hacerlo, además de que éste puede visitar al menor cuando quiera; aunado a eso V135 tiene que pagar \$1,500.00 pesos a la "policía comunitaria" para gastos, y \$500.00 pesos al padre del menor por haberle hecho perder su día, aperciendo a la víctima que de no hacerlo la detendrían.

214. Por otra parte, este Organismo Nacional ha recibido quejas en donde se denuncian diversos hechos relacionados con detenciones injustificadas, retenciones ilegales y tortura en agravio de terceros, en donde se señala como responsables de estos hechos a autoridades comunitarias.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

215. Estos acontecimientos evidencian violaciones a los derechos de terceros con motivo de abusos de los grupos comunitarios, sea con motivo del uso excesivo de la fuerza (homicidios, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, intimidación, etcétera) o la arbitrariedad de algunas de sus decisiones, respecto de las cuales el estado de Guerrero es corresponsable al generar las condiciones de abandono y vacío institucionales en las que se han insertado estos grupos, propiciando las consecuencias lamentables de que se ha dado cuenta.

216. Además, revelan la forma en que este tipo de agrupación abarca el espectro de funciones en materia de seguridad pública: de policía, al valerse de la fuerza para hacer comparecer a las partes; de ministerio público, al investigar delitos, y de juzgador, al "dirimir" la problemática presentada, e incluso de ejecución de penas.

217. A partir de lo anteriormente dicho, se observa que los involucrados en esta problemática resultan, en mayor o menor medida, víctimas del abandono institucional, no sólo los integrantes de los grupos comunitarios al asumir, en un contexto complejo de marginación, inseguridad y ausencia de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, riesgos que no les corresponden y que, en consecuencia, en cualquier momento pueden materializarse, sino que también el resto de la población es víctima de una grave situación de inseguridad y de una conducta transgresora de sus derechos por parte de aquéllos.

218. Tal contexto de hecho debe vincularse con las omisiones en que han incurrido las autoridades estatales y municipales ya no sólo respecto del cumplimiento cabal de sus responsabilidades en las materias de bienestar social y seguridad de sus habitantes, sino también en cuanto a la implementación de medidas para armonizar los términos de relación de los ámbitos propios del orden jurídico de los pueblos indígenas y los del poder público estatal, lo cual conlleva que más que haber adoptado la autonomía de los pueblos y comunidades



indígenas, el gobierno de Guerrero efectuó la legalización y legitimación de su abandono, a través del traslado de facultades esenciales que le corresponde a éste ejercer.

219. Es a partir de todo lo antes mencionado, en función de los antecedentes históricos recientes, de los altos niveles de inseguridad y de la incapacidad estatal para cumplir a cabalidad con sus obligaciones, que los sistemas de justicia planteados por la CRAC y la UPOEG no deben entenderse de manera aislada a partir de un ejercicio estrictamente vinculado a su autodeterminación comunitaria, sino como formas de organización reactiva ante el abandono por parte de las autoridades del estado de Guerrero a su función primordial de garantizar los aspectos relacionados con la seguridad pública, de ahí que se hayan traducido en esquemas paralelos e incluso excluyentes a los de las instituciones públicas.

220. Para este Organismo Nacional es inaceptable que las comunidades tengan que asumir de manera permanente cargas públicas que no les corresponden, que pueden llegar a traducirse en reductos de poder en los que se ejerzan prácticas en modo alguno justificables y menos aún autorizadas por la Constitución Federal, tales como hacer justicia por sí mismo o ejercer violencia para reclamar un derecho, práctica prohibida por el artículo 17, o que, en contradicción al artículo 9o., una asamblea armada delibere. El peligro de legalizar la ausencia del Estado es tan dañino como la ausencia del Estado mismo.

D. Sobre la participación ciudadana, la coadyuvancia en materia de seguridad pública y la necesidad de establecer mecanismos de diálogo intercultural para canalizar conflictos

221. Este Organismo Nacional observa que estos grupos han tomado las armas para abatir la delincuencia y las condiciones apremiantes de violencia de sus comunidades ante el abandono de las autoridades estatales y municipales, por lo



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

cual, desaparecer su función sin desaparecer la causa que los origina implicaría de nueva cuenta dejarlos en un estado de desamparo y desprotección incluso aún más grave que la que había antes de su organización, en virtud del desafío que hoy en día presenta la delincuencia. Además, este Organismo Nacional considera importante manifestar de una forma enfática que si bien no existe justificación para que los grupos comunitarios estén llevando a cabo estas labores de defensa y seguridad pública, tampoco existe justificación del abandono de la función del gobierno, que en el caso de los estados y los municipios de Guerrero se ha dejado en manos de la sociedad y se ha pretendido trasladar a estos grupos.

222. En efecto, este Organismo Nacional observa que el Gobierno del estado de Guerrero ha incumplido con su función de garantizar la seguridad pública, al punto en que ello ha generado un movimiento de personas que asume todos los costos y riesgos personales para desempeñar funciones esenciales de aquél.

223. Al respecto, es necesario recordar el contenido del artículo 21 constitucional, párrafos noveno y décimo:

Artículo 21. [...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: [...]

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

224. Este precepto señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, que comprenden la prevención de los delitos la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en las respectivas competencias que señala la Constitución Federal. Además, en el párrafo décimo señala que las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a ciertas bases mínimas, entre las que destaca, en el caso particular, la participación de la comunidad en la coadyuvancia en los procesos de evaluación de políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

225. En efecto, si bien la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito, así como las bases de coordinación y la colaboración con la sociedad deben promoverse por los sistemas de seguridad pública, esto de ninguna manera implica que las autoridades claudiquen a las funciones que les son propias y exclusivas. Esto es, la coadyuvancia y colaboración de la sociedad no significa que será la ciudadanía quien podrá ejercer por su propia mano esas funciones, sino, más bien, que serán partícipes en la elaboración de las políticas de prevención y evaluación. Por ello, debe rechazarse cualquier delegación que pretenda que su satisfacción corra a cargo de los miembros de la sociedad, ya que es la autoridad estatal la responsable de tomar las acciones que permitan recuperar la seguridad en las comunidades afectadas.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

226. El camino contrario sólo conlleva a la abdicación de una función esencial del estado y los municipios y el aumento de los riesgos para la población, como se observa ahora, en donde ante la ausencia y el abandono de la función del gobierno, algunas personas guerrerenses realizan funciones de policía, de autoridad investigadora o ministerio público, ejecutores de penas, así como de jueces de su propia realidad.

227. Este Organismo Nacional observa que el caso particular del estado de Guerrero plantea una necesidad de coordinación y convivencia con estos grupos, y participación cimentados en los principios a los que obliga el artículo 21 constitucional, respecto de la indelegabilidad de la función de seguridad pública y la coadyuvancia con la ciudadanía, que debe darse en un marco de diálogo intercultural —entre el Estado y las comunidades indígenas y demás habitantes de la zona, a fin de generar medios adecuados para canalizar los conflictos, y fomentar la participación de la sociedad en la resolución de los problemas que aquejan su realidad.

228. Para ello, debe atenderse lo previsto en la Ley número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en donde se señala que, desde la dimensión de la prevención del delito, las autoridades establecerán espacios de participación y los mecanismos eficaces para que la comunidad coadyuve en los procesos de planeación, supervisión y evaluación de las políticas de prevención social del delito, así como en las instituciones de seguridad pública, mientras que el numeral 26 señala que en el estado la seguridad pública comprende de manera integral todas las acciones realizadas en el ámbito de sus atribuciones por diversas autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los ayuntamientos y las demás autoridades relacionadas con la seguridad pública.

229. En ese sentido, en cuanto a la participación comunitaria en la prevención del delito, el Gobierno de Guerrero debe ajustar su actuación a lo contemplado en la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2012. De conformidad con el artículo 2 de esta ley, tal prevención es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan, tomando en cuenta a las comunidades respecto de la particular problemática que alberga en cada una de ellas, así como estableciendo diálogos permanentes para atender sus necesidades sociales.

230. Lo anterior es necesario para encauzar efectivamente la solución que dicho fenómeno plantea, máxime cuando esta legislación, de manera reiterada, enfatiza la necesidad de involucrar la participación ciudadana y comunitaria, lo cual empata con los requerimientos constitucionales del respeto a la autodeterminación y los sistemas normativos de las comunidades indígenas y con las provisiones de coadyuvancia que plantea el artículo 21 constitucional.

231. Igualmente, son de destacarse los ámbitos que comprende la prevención social de la violencia y la delincuencia, a saber: social, comunitario, situacional y psicosocial. Destacan en el presente los ámbitos social y comunitario. El primero está relacionado, entre otras cuestiones, con la implementación de programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, la promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión, el fomento a la solución pacífica de los conflictos, el establecimiento de programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo, específicamente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad o afectación.

232. El ámbito comunitario plantea la necesidad de atender los factores que generan violencia y delincuencia, mediante la participación ciudadana y comunitaria, comprendiendo la participación de éstas para establecer las prioridades de la prevención mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento



de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como el mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos, y fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales, la participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad.

233. Esta Comisión Nacional estima que es de gran importancia la integración de la sociedad en general y de estos grupos en particular, en la generación de las políticas públicas y la legislación para canalizar adecuadamente los conflictos que entrañan estas comunidades, a la par que se toman las medidas necesarias para recobrar las funciones estatales de seguridad pública en la zona. Para cumplir esta finalidad y, simultáneamente, es necesario determinar la coadyuvancia comunitaria de estos grupos en las labores de seguridad pública; estas medidas que debe tomar el estado deberán delimitarse conforme a lo establecido en el artículo 21 constitucional, interpretado de conformidad con las provisiones constitucionales y convencionales en materia indígena.

234. En efecto, la situación que impera al día de hoy en los municipios mencionados del estado de Guerrero ha sido generada por una diversidad de factores que interactúan entre sí, como lo son: a) el abandono económico y social de las comunidades indígenas; b) un fenómeno de inseguridad pública que ha victimizado a todos los niveles de la sociedad, y que se encuentra vinculado con la connivencia de las autoridades, y una impunidad derivada del deficiente funcionamiento de las instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia; c) la legitimación del abandono a través de diversas leyes estatales y celebración de convenios que permiten un estado de ambigüedad y de indefinición de competencias, y d) la actuación permisiva del gobierno del estado que ha

q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

financiado a la CRAC y a la UPOEG, y que ha apoyado políticamente a las autodefensas.

235. Por ello, es necesario que el gobierno del estado coordine esfuerzos con los habitantes de dichos municipios, a fin de implementar mecanismos de coordinación y de solución pacífica de conflictos, a través de los cuales, por medio del diálogo, se intercambien soluciones a los problemas planteados por los miembros de la sociedad, evitando que se resuelvan ejerciendo violencia sobre ellos, o demostrando cuál es más poderosa a través de los medios de presión a su alcance.

236. Para ello será necesario contar con canales de participación representativa, para que en la deliberación y negociación sean contemplados los intereses de los grupos, siempre buscando preservar el orden jurídico, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos de todos los habitantes de Guerrero. Será necesario establecer mecanismos efectivos, a fin de dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos, así como un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos acordados de la negociación de conflicto, a fin de no convertir los mecanismos de negociación en formalidades vacías.

237. Sin embargo, a la par del establecimiento de estos mecanismos, es necesario armonizar la legislación. Esta Comisión Nacional observa que al día de hoy existe una deficiente coexistencia entre el sistema jurídico de los pueblos y comunidades indígenas y el estatal; específicamente, en lo relativo a la distribución de competencias entre las autoridades de los grupos comunitarios y las estatales, así como la falta de delimitación sobre la participación de estos grupos en labores de coadyuvancia a la seguridad pública.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

238. Por ejemplo, de un análisis de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se observa que la normativa reconoce la conformación de policías comunitarias como los órganos policiacos de sistemas normativos indígenas, sin delimitar desde aquí criterios específicos de competencias, y sin otorgar seguridad jurídica plena respecto de las funciones y facultades que estos grupos efectivamente podrán ejercer. En efecto, dicha ley no hace referencia alguna a la forma de solucionar conflictos normativos entre el orden indígena y el estatal, pues si bien en términos constitucionales aquéllos son aplicables para la resolución de "conflictos internos", es claro que las comunidades no están aisladas del resto de la sociedad, de modo que es natural que "lo interno" se comunique con "lo externo" en más de un sentido, por ejemplo, cuando una persona ajena a la comunidad sea quien cometa un delito en ésta.

239. Además, el instrumento que rige la actuación de la CRAC, denominado Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducación de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, tampoco encauza estas problemáticas.

240. Por el contrario, en el caso de la UPOEG, se observa que el Gobierno del estado de Guerrero optó por darle reconocimiento a través de la firma de convenios de colaboración, asignándole con ello un carácter permanente a la suplencia indebida en el desempeño de una función consustancial a la existencia misma del Estado como organización política y jurídica, y estableciendo requisitos a particulares para desempeñar y permanecer en una función indefectiblemente pública.

241. Al respecto, debe añadirse que en apoyo de estos instrumentos legales, tácitamente se consienten las violaciones a los derechos de los guerrerenses que cometen los delincuentes e incluso los grupos de autodefensa o policías



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

comunitarias, lo cual contribuye sustancialmente a la victimización de aquéllos, pues en lugar de asumir las funciones de seguridad pública que han abandonado el gobierno del estado y de los municipios, se busca la legitimación y legalización del abandono en que se ha tenido a las comunidades guerrerenses, a través de actos jurídicos —como convenios de colaboración— que distan mucho de ser los medios adecuados para cumplir su función constitucional.

242. Por ello, respecto de la participación de estos grupos en labores de seguridad pública, si bien la delincuencia afecta la vida interna de la comunidad —en tanto que penetra y destruye la vida individual y colectiva de sus miembros—, también la trasciende, en la medida en que se conecta con una problemática generalizada que requiere una coordinación con otras instancias, como en el caso específico de la delincuencia organizada, cuyas redes no se circunscriben a un poblado, zona o incluso a una entidad federativa, y, en consecuencia, su combate efectivo demanda un enfoque no sólo comunitario o regional, sino estatal e incluso nacional. Resulta imperativo que el ámbito competencial fijado constitucionalmente, relativo a "conflictos internos", se dote de un contenido específico, acorde a las circunstancias concretas de las comunidades y al límite que la propia Constitución señala respecto de la indelegable función de seguridad pública.

243. En efecto, el fenómeno de los grupos comunitarios evidencia una falla estructural del gobierno guerrerense, desde la perspectiva del diseño institucional, pues adolece de las herramientas jurídicas para que, en el marco del respeto al Estado de Derecho, se canalicen conflictos sociales complejos. Esto es, la forma de operación de estos grupos está fundada sobre una legislación inadecuada que no establece mecanismos mínimos de coordinación, fomentando la superposición de lo que el gobierno debe hacer para atender las necesidades de las comunidades y lo que éstas pueden aportar para mejorar sus condiciones, mas no para suplir las deficiencias de aquél.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

244. Consecuentemente, para atender esta situación es indispensable la armonización de los dos ámbitos de derecho, lo cual pasa ineludiblemente por la definición clara de lo que a cada uno de ellos corresponde, en acatamiento al mandato que el artículo 8.2 del aludido convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo asigna a los Estados, en el sentido de que, con motivo del derecho al uso de los propios sistemas normativos en favor de los pueblos y comunidades indígenas, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio, en correlación con la función constitucional de brindar seguridad pública prevista en nuestra Carta Magna.

245. Así, resulta indispensable que el Gobierno de Guerrero y las comunidades indígenas trabajen en criterios competenciales mínimos que garanticen el respeto a la autodeterminación de las comunidades y a sus sistemas normativos, sin que ello se traduzca en la delegación de facultades que invariablemente le corresponden en exclusiva a las autoridades estatales y municipales.

246. Bajo este tenor, como mínimo, la ley debe establecer con claridad que tratándose de delitos vinculados a la asociación delictuosa o a la delincuencia organizada, en función de lo antes dicho sobre la complejidad y dimensión supracomunitaria del fenómeno, el gobierno estatal debe analizar la problemática, debiéndose distinguir las conductas que pueden circunscribirse más directamente a la dimensión comunitaria y que podrían permanecer en esa esfera.

247. En ese orden de ideas, se aprecia que, como se desprende de la respuesta proporcionada por la Secretaría General de Gobierno, el gobierno del estado ha implementado acciones para contar con un cuerpo único estatal de seguridad ciudadana, para lo cual ha suscrito convenios de colaboración con la Federación y los municipios de la entidad.



248. Ciertamente, se advierte la necesidad de que el Gobierno del estado de Guerrero defina expresamente las relaciones que, en su caso, observará con los eventuales cuerpos policiacos comunitarios en el marco de la conformación de una policía estatal única, y cuáles de las obligaciones que ha contraído con la Federación y las adecuaciones de esa uniformidad estatal respecto de sus municipios tendrán relación con tales cuerpos comunitarios, así como los mecanismos concretos que se implementarían para ello, sin perder de vista lo que para tales efectos se consideren las funciones indelegables del estado.

249. Otro aspecto relevante tiene que ver con la necesidad ineludible de definir el modo y las condiciones concretas que, en su caso, han de llevar a cabo los integrantes de las comunidades indígenas, las cuales, de acuerdo con sus sistemas normativos, desempeñen funciones de policía, cuestión que, como se ha visto, está en la completa indefinición en el marco normativo estatal. Más aún, es crucial hacer el deslinde preciso de los supuestos en que, de así llegarse a determinar, sea procedente la utilización de armas de fuego por parte de aquéllos, sin que la reglamentación se circunscriba a tal aspecto, pues de manera imperativa deberá comprender los supuestos concretos de utilización, la capacitación y certificación que se requieran, entre otros.

250. Esta Comisión Nacional estima importante la armonización e integración en las políticas públicas y en la legislación para canalizar adecuadamente los conflictos que entrañan los grupos comunitarios, por una parte, y, por la otra, para que el Estado recobre las funciones de seguridad pública en la entidad federativa. Para ello, será necesaria una fuerte labor de coordinación entre las autoridades estatales y municipales, para establecer las maneras en que el Estado recobrará sus funciones y que fueron asumidas por los grupos comunitarios.

251. Si el Estado no recobra las funciones de las que ha claudicado, se presenta un riesgo latente de que este tipo de movimientos pudieran derivar en la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

expansión de organizaciones que reivindiquen para sí funciones que corresponden indelegablemente al estado, lo que se traduciría, sin más, en el ejercicio de la autocomposición o justicia por propia mano, expresamente prohibida por el artículo 17, primer párrafo, de la Constitución General, inaceptable para cualquier sociedad que aspire a vivir en un Estado de Derecho, y cuyo ejercicio este Organismo constitucional rechaza enérgicamente.

252. En efecto, un riesgo pernicioso de una regulación inadecuada y de que se siga operando a través de la legalización del abandono y de la renuncia del estado a sus funciones consiste en el riesgo de formación de grupos paramilitares, pues deben tenerse presentes las experiencias de otras latitudes, en las que ese tipo de agrupaciones, como destacó la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

[...] se conformaron de manera legal al amparo de las [...] normas, por lo cual contaban con el apoyo de las autoridades estatales. El Estado impulsó su creación entre la población civil, con los fines principales de auxiliar a la Fuerza Pública en operaciones antiterroristas y de defenderse de los grupos guerrilleros, es decir, en su concepción inicial no tenían fines delictivos. El Estado les otorgaba permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico. Sin embargo, muchos "grupos de autodefensa" cambiaron sus objetivos y se convirtieron en grupos de delincuencia, comúnmente llamados "paramilitares" (19 Comerciantes vs. Colombia. 5 de julio de 2004. Sentencia de fondo, reparaciones y costas).

253. Relacionado con lo anterior, resulta preocupante para este Organismo Nacional la noticia que se ha tenido recientemente sobre la conformación de un grupo armado denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Liberación del Pueblo, que refieren tener presencia en las regiones de Costa Chica, La Montaña y Acapulco.



254. Por ello, le corresponde al Gobierno del estado recobrar las funciones de seguridad pública en los 46 municipios que tienen presencia de estos grupos, así como en todas las demarcaciones políticas de dicha entidad en donde impera la delincuencia, en términos del artículo 21 constitucional, generando políticas adecuadas de prevención e investigación de delitos, así como de impartición de justicia y combate a la impunidad, a fin de revertir esta realidad, acatando de manera plena las disposiciones constitucionales, y asegurando el pleno respeto y protección de los derechos humanos.

255. Debe tomarse en cuenta que estos grupos ejercen funciones que el estado y sus municipios han abandonado, por lo cual, para atender la problemática de fondo, el estado tendría que recobrar sus funciones de seguridad pública y, simultáneamente, crear mecanismos adecuados para canalizar los conflictos sociales, a través de la participación y el diálogo, que permitan delimitar las competencias entre estos grupos y el gobierno, y además recobrar la confianza hoy perdida en las autoridades estatales.

256. En efecto, atendiendo la realidad social que impera en el estado de Guerrero, se observa que las políticas de seguridad serán de dudosa efectividad si no se conjugan con mecanismos legales apropiados para otorgar participación y representatividad a las personas y a las organizaciones sociales, a fin de que a través de canales de diálogo permanentes puedan participar y coadyuvar en la formulación de políticas de prevención del delito, y el gobierno del estado pueda escuchar e incorporar las soluciones que ellos formulen a su propia problemática local.

257. Tal coadyuvancia y participación con la ciudadanía no debe implicar la permisibilidad de organizaciones sociales armadas, ni la autorización de la justicia por propia mano; esto es, la solución que requiere llevarse a cabo en el estado de Guerrero no podrá significar la claudicación estatal en ninguna de sus funciones,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

mucho menos aquellas relacionadas con la seguridad pública y la impartición de justicia. Lo que se requiere es un trabajo conjunto con la sociedad, que se ha organizado a fin de buscar soluciones a su realidad y, por tanto, es el principal actor interesado en poner alto a las condiciones que le impiden desarrollar una vida en paz.

E. Límites al ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación

258. Este Organismo Nacional advierte que estas organizaciones sociales surgen como una expresión social del descontento producido por el abandono del gobierno del estado y de los municipios de cumplir sus funciones indelegables de seguridad pública que le corresponden, y que éste ha dejado a cargo de los miembros de la sociedad. Esto ha sido propiciado, además, por una falta de concreción de los derechos económicos, sociales y culturales y la profundización de la exclusión social de los habitantes de los municipios y comunidades objeto del presente Informe.

259. Tales factores han generado movilizaciones y organizaciones sociales en el estado de Guerrero, como los grupos de autodefensa, que se han conformado para llenar un vacío estatal, pero también para generar herramientas de petición a la autoridad pública y fungir como canales de denuncias públicas sobre abusos.

260. Como ya ha quedado establecido, la causa de surgimiento de estos grupos es el abandono social, sin embargo, una de las causas principales de su auge es la respuesta del Gobierno del estado, quien los dio apoyo político, jurídico y económico desde el surgimiento de la CRAC, pero particularmente en el presente año. Sin embargo, destaca que esta política se modificó cuando la grave situación del estado en materia de seguridad llevó a los grupos empresariales de la capital y otras organizaciones de la sociedad civil a denunciar los secuestros, extorsiones y la actuación desenfrenada de la delincuencia en Chilpancingo, así como la ineficacia de las autoridades.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

261. El 21 de agosto del año en curso en este Organismo Nacional se recibió un escrito del dirigente de una de las organizaciones que forma parte del Consejo Ciudadano referido, mediante el cual señaló que, con motivo de los pronunciamientos realizados por él y demás líderes de movimientos sociales, recibió un citatorio por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, a fin de que compareciera el 22 de agosto de 2013, con la finalidad de que aportara elementos de prueba "derivada de las diversas notas periodísticas en los medios de comunicación nacional y locales", lo que consideró como intimidación por parte del titular de la Procuraduría.

262. En atención a ello, el 22 de agosto de 2013 este Organismo Nacional solicitó medidas cautelares al gobierno del estado de Guerrero, a fin de hacer cesar cualquier acto de hostigamiento que pudiera existir en contra de la persona referida, así como de los líderes de las organizaciones expuestas, y se dictaran las medidas correspondientes para salvaguardar su vida, integridad física, psicológica y moral, y la de su familia, así como sus propiedades o posesiones. Debe señalarse que mediante el oficio DADH-1194, del 28 de agosto del presente año, firmado por el Subsecretario de Gobierno para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, se informó la aceptación de las medidas cautelares. Sin embargo, a la fecha, los beneficiarios de las medidas afirman que no se ha materializado su implementación, y el gobierno del estado no ha ofrecido pruebas de cumplimiento.

263. Estos actos permiten cuestionar si la actuación de las autoridades del estado de Guerrero son acciones tendentes a llevar a cabo una investigación ministerial por los delitos denunciados públicamente, o se trata de actos de hostigamiento en contra de las personas de estos a fin de silenciar a la sociedad civil que denuncia la problemática que se vive en el estado de Guerrero. De ser éste el caso, resultaría preocupante la utilización de la procuración de justicia con fines políticos.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

264. En efecto, este Organismo Nacional observa con preocupación la postura del Gobierno del estado de Guerrero, quien en un primer momento apoyó a estos grupos, incluso económicamente, los reconoció y realizó diversas acciones para alentar su surgimiento y más recientemente se han realizado hechos, como la detención de integrantes de estos grupos, sin que al momento se adviertan acciones a fin de atender las causas de fondo que originaron su surgimiento.

265. Ejemplo de ello es la detención de la coordinadora de la Policía Comunitaria de Olinalá, Guerrero, realizada el 21 de agosto del presente año. En entrevista con personal de este Organismo Nacional, realizada el 29 de agosto en el Centro Federal Femenino "Noreste", en Tepic, Nayarit, señaló que entre el 6 y el 8 de noviembre de 2012 comunicó al Gobierno del estado de Guerrero su intención de formar la policía ciudadana, quien le recomendó hacerlo por medio de la CRAC, para que fuera reconocida. Agregó que su nombramiento estuvo a cargo de los ocho barrios del pueblo, y que en mayo, tras realizar la solicitud de ingreso a la CRAC, se le tomó protesta el 21 de junio de 2013.

266. Entre sus funciones coordinaba y gestionaba los recursos económicos recibidos por parte del estado de Guerrero y conseguía despensas para las policías que conforman su policía comunitaria. Los recursos recibidos por el Gobierno del estado fueron dos camionetas con logos de "Policía Comunitaria de Olinalá", despensas para aproximadamente 250 policías registrados, un cheque por la cantidad de \$300,000.00 pesos para el mantenimiento de los vehículos y combustible para la realización de sus actividades de policía comunitaria; asimismo, servidores públicos del Gobierno del Estado expusieron que entregarían quince armas AR-15, las que estaban en proceso de registro en la Secretaría de Defensa Nacional; además, ella manifestó que solicitó radios de comunicación y una antena de repetición.



267. Agregó que el 15 de mayo de 2013 se llevó a cabo una reunión en la que estuvo presente su consejo, coordinadores de las policías comunitarias, personal de la Procuraduría General de Justicia de Guerrero y demás personal del gobierno del estado, en la cual se acordó que los policías judiciales ingresarían uniformados a las poblaciones para diferenciarlos y las autoridades judiciales respetarían los procesos de la policía comunitaria con la condición de ser notificados de las detenciones y los lugares de resguardo de las personas detenidas.

268. No obstante este reconocimiento y apoyo, después de la participación de este grupo comunitario en manifestaciones públicas, el 21 de agosto de 2013 la líder de Olinalá fue detenida por elementos de las fuerzas armadas, a solicitud de las autoridades civiles del estado de Guerrero.

269. Debe señalarse que, sin prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los involucrados, resulta preocupante para este Organismo Nacional la forma en que se condujeron las autoridades del estado de Guerrero, quienes han realizado diversas acciones que aparentan un uso político de la justicia con la finalidad de criminalizar la actuación de ciertos grupos y personas; ejemplo de ello es solicitar el internamiento de la coordinadora de la policía comunitaria en un centro penitenciario alejado de sus familiares, sin dejar de observar que el delito que se le imputa —secuestro— pudiera estar relacionado con el tipo de actividades que realizaba en sus labores de policía comunitaria —como lo es la retención de personas—, las cuales fueron avaladas, reconocidas y apoyadas por el Gobierno del estado de Guerrero.

270. Además, debe señalarse que este clima de hostigamiento ha sido referido al gobierno del estado con anterioridad. Al respecto, no pasa desapercibido para este Organismo Nacional el acuerdo suscrito el 26 de noviembre de 2011 por la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, por medio del cual dicho órgano exhorta al Gobierno del estado de Guerrero para que cese el clima de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

persecución y violencia contra las comunidades y las organizaciones en el territorio guerrerense y que se privilegie el diálogo.

271. No obstante ello, también se reconoce que estos grupos en ocasiones han actuado de manera violenta y al margen de la ley, afectado derechos de terceros, como ya se observó en el apartado respectivo, transgrediendo el límite del ejercicio de los derechos de expresión, asociación y petición.

272. Para este Organismo Nacional es fundamental que los derechos a la libre expresión, reunión, manifestación y petición se ejerzan de manera pacífica y respetuosa, de conformidad con los principios y lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos, sin vulnerar la ley ni causar daños a terceros, y sin la utilización de la violencia; todo ello con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las instituciones y de una cultura de derecho democrática.

273. La afectación de derechos de terceros al margen de la ley por parte de particulares es injustificable, ya que el empleo de la violencia no es el camino idóneo para exigir el cumplimiento de demandas formuladas a las autoridades; el diálogo, las instancias legales y las instituciones públicas reconocidas en la Constitución Federal son los únicos caminos a utilizar, a fin de consolidar un Estado de democrático de Derecho.

F. Sobre la afectación al tejido social de la sociedad guerrerense y las medidas de reparación colectiva a las víctimas

274. A partir de lo expuesto, esta Comisión Nacional observa que en el caso se actualizan las violaciones a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, a la seguridad pública, a la legalidad, a la seguridad jurídica, al trato digno, a la seguridad e integridad personal, a la vida, a la libertad, al mínimo vital, a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y al uso de todos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

los sistemas normativos para la solución de conflictos internos en agravio de los pobladores del estado de Guerrero, con motivo de las omisiones, la negligencia y el abandono de las funciones a cargo de diversas instancias del Gobierno del estado de Guerrero y de los gobiernos municipales. Esta situación conlleva a que el Gobierno del estado asuma la responsabilidad de la reparación del daño a las personas que, si bien han sido victimadas directamente por la delincuencia o por la actuación de grupos comunitarios, esto ha sido posible merced a un contexto de abandono, lo cual genera la obligación de las autoridades estatales de reparar el daño y las violaciones a los derechos humanos.

275. Además, debe destacarse que un factor que ha sido fundamental en el deterioro de la convivencia social ha sido la pérdida de confianza en las instituciones, debido a la convicción, por parte de las víctimas y demás pobladores de la comunidad, de complicidad entre agentes del Ministerio Público, policías, jueces y demás servidores públicos que se desempeñan alrededor de las funciones de seguridad pública y procuración de justicia con agentes de la delincuencia.

276. La multiplicidad de casos en los que se advierte el abandono de las funciones estatales, que han dado pie a fundamentar la convicción de la colusión entre autoridades e integrantes de la delincuencia o, en el peor de los casos, confirmar la identidad existente entre delincuente y servidor público, circunstancia que se convirtió en una pieza clave en la conversión de las relaciones intersubjetivas de los pobladores de la comunidad para que algunos de ellos adoptaran un rol de protección y asumieran una función de seguridad pública.

277. De acuerdo con lo expuesto, se advierte que los derechos esenciales de la población han sido socavados a merced de innumerables actos de indolencia e ineficiencia de las autoridades encargadas de brindarles seguridad, generándose una situación de abandono institucional que propicia que los habitantes de las



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

comunidades afectadas hayan tenido que padecer, de manera reiterada, actos de suma gravedad y violencia que les han dejado serias afectaciones en las distintas esferas de su vida. Además, debe hacerse énfasis en el carácter deplorable de los diversos actos en que los servidores públicos encargados de la seguridad y la procuración de justicia han abandonado su función, lo cual se ha constituido en un elemento que abona a la impunidad y detona la frustración e impotencia de los integrantes de la comunidad.

278. Debe destacarse que estas acciones y omisiones por parte de la autoridad estatal, relacionadas con la seguridad pública, han generado en estas regiones de la entidad federativa que impere la violación a los derechos humanos, y que no sea posible hablar de la existencia de un Estado de Derecho. Con estas omisiones, el Gobierno del estado de Guerrero ha incumplido con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, en específico, aunque no limitadamente, a los derechos humanos a la vida, integridad y a la seguridad personal, a la libertad, al acceso a la justicia y, también, a la paz pública.

279. Esto se debe entender a la par de las violaciones a los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, como son los miembros de colectividades indígenas, las mujeres, las niñas y los niños que sufren de ciertas violaciones específicas en atención a su condición particular. Ejemplo de ello son las agresiones sexuales que sufren las mujeres de dichas comunidades, como lo relatan algunos de los testimonios citados. Además, es evidente que el contexto de violencia que se describe no permite el sano y adecuado desarrollo de las niñas y los niños en la zona.

280. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció, en el caso *González y otras vs. México*, sobre las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos que corresponden al



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Estado, lo cual implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Dicha obligación comprende el deber del Estado de prevenir, razonablemente, las violaciones a los derechos humanos; de investigar seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

281. Tal pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es de observancia obligatoria para el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus numerales 1 y 2, así como conforme al reconocimiento de su competencia contenciosa obligatoria por parte del Estado mexicano, de acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999.

282. Lo anterior es relevante debido a que las violaciones a los derechos humanos observadas han tenido lugar, en algunos casos, con la tolerancia o la convivencia del poder público.

283. Debe señalarse que, debido a la gravedad de los hechos manifestados en los testimonios proporcionados por las víctimas del presente caso, peritos psicólogos de esta Institución ofrecieron apoyo de contención a algunos agraviados y llevaron a cabo entrevistas con habitantes de estas regiones que han sido víctimas de delitos como los descritos, a fin de conocer el nivel o gravedad de la afectación que estos hechos han ocasionado en su estado emocional. En estas entrevistas se pudieron constatar, de manera general, diversas manifestaciones de afectación derivadas de experiencias traumáticas, relacionadas con síntomas de depresión; estado emocional alterado, y sentimientos de dolor, indignación, ira, culpa y



miedo, que interfieren en la realización de sus actividades cotidianas; a nivel conductual se observó abandono del trabajo y temor, y, en una gran mayoría de ellos se advirtió la presencia de síntomas relacionados con el trastorno de estrés postraumático.

284. Asimismo, debe señalarse que estos hechos, además de afectar en la psique individual y colectiva, alteran profundamente los hábitos de los afectados, disminuyen sensiblemente sus patrimonios y contribuyen notablemente a incrementar la percepción de inseguridad del colectivo social, al hacer evidente que cualquiera de sus integrantes muy probablemente puede ser la siguiente víctima, lo que incide de manera negativa en las pautas colectivas de comportamiento.

285. En efecto, las evidencias obtenidas para elaborar el presente Informe, no sólo adquieren relevancia respecto de las afectaciones que de manera individual han presentado las víctimas, sino advierten la alteración y quebrantamiento del entorno social en el que se desenvuelven las relaciones humanas por factores de violencia, inseguridad e impunidad, lo cual ha generado una grave afectación social en las comunidades. En este sentido, algunos de ellos se han visto en la necesidad de abandonar sus lugares de residencia, lo que implica la ruptura de lazos afectivos dentro del núcleo familiar, el abandono de sus actividades laborales y el desarraigo cultural y de identidad hacia sus comunidades, entre otras, con el único fin de salvaguardar su integridad física y encontrar un entorno donde puedan desarrollar su vida de una forma segura y tranquila.

286. Estas condiciones de inseguridad han generado la ruptura del tejido social, el cual establece las condiciones de participación y colaboración de la persona dentro de un entorno social, ya sea de manera individual o colectiva, en sus tres dimensiones: comunidad, sociedad y familia.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

287. Además, la historia y las experiencias nacionales y latinoamericanas han demostrado que sociedades desmembradas y polarizadas causan efectos sociales muy nocivos, que además provocan un desgaste social de difícil y costosa resolución, como son los casos de conflictos armados y desplazamientos internos, que conllevan la destrucción de núcleos familiares y sociales.

288. En esta tesitura, debe destacarse que es fundamental para la reestructuración del tejido social que se generen nuevos paradigmas de reparación y vinculación entre los individuos de la sociedad, a través de los cuales sus integrantes puedan acceder a formas positivas de rescate cultural, generando una memoria colectiva y una identidad fundamentada en elementos de vinculación constructivos. De lo contrario, bajo un contexto político-social que promueva acciones encaminadas a la negación de la gravedad del fenómeno, en cualquiera de sus modalidades (violencia, omisión, aislamiento o marginación), será imposible la resolución adecuada de los problemas que aquejan a nivel colectivo.

289. De igual forma, en el estado de Guerrero se deben llevar a cabo las acciones para conformar y aplicar un programa especial para que las víctimas y ofendidos presenten las denuncias por los hechos delictivos que hayan sufrido y que se han abstenido de manifestar por desconfianza y temor a represalias en función de la colusión o negligencia de las autoridades correspondientes, además de iniciar y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos y las averiguaciones previas que correspondan contra los servidores públicos a que hagan referencia las víctimas y los ofendidos. En el mismo sentido, se requiere implementar un programa permanente de ministerio público itinerante, con traductores de lenguas indígenas, para que se acerque la justicia a las comunidades que no cuenten con la presencia de esa institución.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

290. En efecto, debe tomarse en cuenta que esta entidad federativa cuenta con los peores índices en materia de delitos, según los datos que se mostrarán a continuación.

291. Esta Comisión Nacional consultó la información disponible emitida en el sitio electrónico del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a partir de la incidencia delictiva nacional del fuero común de 1997 a 2012, en la sección "Incidencia delictiva, estadísticas y herramientas de análisis".

292. Al respecto, el SESNSP reporta las cifras que le son proporcionadas por las dependencias de procuración de justicia de cada una de las entidades federativas y la federación, respecto del número de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por delitos en contra de uno o varios ofendidos, en las que pudieran estar involucradas una o más víctimas u ofendidos, pero no incluye delitos que no fueron denunciados ni aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la probable comisión de un delito.

293. De acuerdo con la SESNSP se observa que en el año 2010 Guerrero tuvo un total aproximado de 24,962 delitos de diversa naturaleza registrados en averiguaciones previas; en 2011, se registraron 43,223 delitos y en 2012 hubo noticia de 39,888. Lo anterior cobra especial relevancia si tomamos en cuenta que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Guerrero sólo se denuncian aproximadamente 6 % de los delitos ocurridos.

294. Especialmente preocupante resulta el volumen de los delitos de alto impacto. Ciertamente, entre los delitos que más padece la población del estado de Guerrero se encuentra el secuestro. De acuerdo con la información del SESNSP, entre los años 1997 y 2012, el estado de Guerrero tuvo un promedio de 39



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

secuestros por año, con lo que se colocó como la sexta entidad federativa con mayor incidencia de este delito. Sin embargo, se observa que la situación en dicha entidad federativa en los últimos años se ha tornado más preocupante, ya que para el periodo 2010-2012 la cifra promedio fue superada en más de 50 % respecto de los años anteriores, promediando 60 secuestros denunciados al año en tal periodo. Lo anterior porque para 2010 se denunciaron 43 secuestros; 62 en 2011 y 75 en 2012; esto es, se tuvo un aumento de 74.4 por ciento.

Delitos en el estado de Guerrero

| Delito | 2010 | 2011 | 2012 | Promedio 1997- 2012 | Promedio 2010- 2012 |
|------------|--------|--------|--------|---------------------------|---------------------------|
| Todos | 24,962 | 43,223 | 39,888 | 28,556 | 36,024 |
| Homicidios | 1,500 | 2,158 | 2,310 | 1,225 | 1,989 |
| Secuestros | 43 | 62 | 75 | 39 | 60 |

Fuente: SESNSP.

295. Asimismo, el delito con la incidencia más alta en el estado de Guerrero es el homicidio, por el cual, de acuerdo con los datos señalados del SESNSP, se iniciaron un promedio de 1,225 averiguaciones previas entre los años de 1997 a 2012, lo que colocó al estado en el segundo lugar de homicidios a nivel nacional en el periodo. Para el año 2010 Guerrero registró 1,500 homicidios; para 2011 la cifra aumentó a 2,158 y para 2012 la cifra volvió a crecer a 2,310 homicidios, promediando en los años señalados 1,989 averiguaciones previas por el delito de homicidio. De nueva cuenta se observa que en los últimos tres años la situación promedio de Guerrero se elevó por poco más de 40 %, lo que colocó a la entidad como el segundo lugar a nivel nacional en homicidios.

296. La información anterior se torna aún más alarmante si se considera que, de acuerdo con el "Informe sobre Desarrollo Humano 2013", del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el índice promedio mundial de homicidios en

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

189 países con datos disponibles fue de 6.9 por cada 100,000 personas. En atención a lo anterior, conforme a los datos del SESNSP, Guerrero promedia en el periodo 1997-2012 la cantidad de 37 homicidios por cada 100,000 habitantes, es decir, poco más de cinco veces el señalado promedio mundial, y solamente en los últimos tres años, es decir durante 2010, 2011 y 2012, la entidad promedió 57 homicidios por cada 100,000 personas, con lo cual superó en más de ocho veces el promedio mundial.

297. Esta Comisión Nacional también obtuvo información sobre el estado de la criminalidad en los 46 municipios de Guerrero en los que se observa la presencia de grupos comunitarios. Con ese fin, este Organismo autónomo calculó el índice de delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común por cada 100,000 habitantes, con base en cifras de defunciones por homicidio del año 2011, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la sección "Sociedad y Gobierno" de su sitio electrónico oficial, y en cifras de 2010 a 2012 dadas a conocer por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en la sección "Incidencia delictiva, estadísticas y herramientas de análisis", de su respectivo sitio electrónico. Todas las cifras nacionales y estatales fueron obtenidas del SESNSP.

298. Es pertinente aclarar que la información es proporcionada a las respectivas instituciones públicas (INEGI y SESNSP) por las dependencias de procuración de justicia de cada una de las entidades federativas y la federación, y que no incluye delitos que no fueron denunciados ni aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la probable comisión de un delito, a lo cual el SESNSP agrega en su página electrónica que los datos a nivel municipal se reportaron de manera provisional en tanto concluía el proceso de homologación con la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos del INEGI.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

299. También es necesario hacer la aclaración de que el índice de delitos por cada 100,000 habitantes, calculado por esta Comisión Nacional para el caso de los municipios de referencia, es un estimado con base en las cifras delictivas obtenidas, debido a que la mayoría de los municipios en estudio concentran menos de 100,000 personas. Por lo tanto, el indicador en cuestión es un cálculo o proyección de cuántos delitos probablemente existirían si el municipio en particular contara con 100,000 habitantes y conservara la misma tendencia delictiva. Este indicador permite comparar a los municipios en un plano de igualdad poblacional, y se ajusta a la metodología de medición delictiva usada por la ONU en diversos instrumentos.

300. En ese orden de ideas, cabe recordar que, conforme al Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el índice promedio mundial de homicidios en 189 países fue de 6.9 por cada 100,000 personas, lo cual colocaría a 41 de los 46 municipios de referencia por encima del promedio mundial al 2011 (únicamente Olinalá, Metlatónoc, Cuauhtepic y Pedro Ascencio Alquisiras se encontrarían por debajo). Debe destacarse el caso de Acapulco de Juárez, que se ubicaría con un índice 22 veces más alto que el señalado índice global de homicidios.

301. La siguiente tabla permite ver de manera más esquemática cuál es la situación de esta región en tasas de homicidios, en particular de los municipios con presencia de grupos de autodefensa.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Comparativo de tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes

| Región | Tasa de homicidios |
|--|--------------------|
| Países de la ONU* | 6.9 |
| Estados Unidos Mexicanos** | 18.8 |
| Guerrero** | 57.2 |
| 46 municipios con grupos comunitarios* | 76.9 |

Fuentes: ONU; los promedios nacional y estatal vienen del SESNSP, mientras que los de municipios con policía comunitaria del INEGI; los datos de la población provienen de la CONAPO.

*Al 2011.

**Promedio de 2010 a 2012.

302. Para el caso del delito de robo, el índice nacional de incidencia por cada 100,000 habitantes en el periodo 2010-2012 es de 630, mientras que en el estado de Guerrero es de 342 (se debe tener en cuenta el bajo índice de denuncias en la entidad federativa). Por su parte, el promedio de los municipios en estudio es de 432, colocándose por debajo de los indicadores señalados.

303. No obstante, debe resaltarse la grave situación que enfrentan los municipios de Tlapa de Comonfort, con 331 robos; Iguala de la Independencia, con 552, y Acapulco de Juárez, con 920 robos por cada 100,000 habitantes, en el periodo indicado, de modo que Acapulco de Juárez casi triplica el promedio estatal.

304. Para los delitos sexuales el índice nacional para el periodo 2010-2012 se ubica en 13 por cada 100,000 habitantes, y el estatal en 11. De contar los 46 municipios con 100,000 habitantes y mantener su tendencia criminal, tendrían 16 delitos sexuales como promedio del periodo de referencia. Los casos de mayor



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

impacto se aprecian en Cuajinicuilapa, con un índice proyectado de 38; Juchitán, con 41, y Ometepec con 45. Esta proyección también permite colocar a 16 de los 46 municipios por encima del índice nacional.

Promedio de 2010 a 2012 de las tasas por cada 100,000 habitantes para los delitos mencionados

| Delito | Estados Unidos Mexicanos | Guerrero | 46 municipios con guardia comunitaria |
|-------------------|--------------------------|----------|---------------------------------------|
| Robo | 630 | 342 | 432 |
| Delitos sexuales | 13 | 11 | 16 |
| Todos los delitos | 1,481 | 1,036 | 1,177 |

305. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política y por la Ley de Coordinación Fiscal, con motivo de los crecientes índices delictivos registrados en el país en los últimos años se han establecido diferentes fondos de aportaciones federales con la intención específica de fortalecer los recursos humanos y materiales con que cuenta el estado en materia de seguridad pública, y están destinados exclusivamente a ciertos aspectos de la seguridad pública, como reclutamiento, equipamiento, operación de la red nacional de telecomunicaciones y mejoramiento de instalaciones, entre otros.

306. Debe señalarse que, de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

307. Asimismo, dicho precepto prevé el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, y al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

308. Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes, y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

309. Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

310. Desde 2009, el estado de Guerrero ha recibido recursos federales para combatir la inseguridad, a través de las siguientes partidas:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal (FASP).
- Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun)
- Programa de Apoyos para la Seguridad Pública (Proasp)
- Subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policía (SPA)

311. Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se compone de recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal para la seguridad pública.

312. Ahora bien, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 es de \$7,631,760,775.00 (Siete mil seiscientos treinta y un millones setecientos sesenta mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 M. N.). No obstante, durante los últimos cinco años el estado de Guerrero ha recibido las siguientes cantidades con motivo de este fondo:

| Ejercicio fiscal | Aportación federal | Aportación estatal |
|------------------|--------------------|--------------------|
| 2013 | \$235,900,604.00 | \$70,000,000.00 |
| 2012 | \$223,732,134.00 | \$67,000,000.00 |
| 2011 | \$215,044,318.00 | \$61,000,000.00 |
| 2010 | \$205,798,245.00 | \$61,000,000.00 |
| 2009 | \$205,798,245.00 | \$61,000,000.00 |

313. Respecto del ejercicio de los recursos de este fondo, el último ejercicio fiscal del cual la Auditoría Superior de la Federación cuenta con información al momento de la emisión de este informe es 2011, como se mencionó anteriormente, en el

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

documento "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011".

314. La Auditoría Superior de la Federación consideró en el informe mencionado que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el gobierno del estado de Guerrero no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, entre lo cual destacan los resultados siguientes: pagos sin tener la suficiencia presupuestal, financiamiento multianual y pago sin documentación comprobatoria del gasto por \$9,387,600.00; préstamo al Consejo Estatal de Seguridad Pública por \$1,883,100.00; transferencia a la cuenta de inversión estatal directa por \$3,794,600.00; pago de concepto de gastos no establecidos en la mecánica operativa por \$1,070,100.00, y penas convencionales no aplicadas en los plazos de entrega por \$1,311,000.00.

315. En ese sentido, el informe de referencia también indica que si bien en Guerrero se observó que la Secretaría de Finanzas y Administración del estado abrió una cuenta bancaria específica, en la que recibió y administró los recursos del FASP 2011, tuvo serias debilidades, por lo cual consideró que el control interno para la gestión del fondo en el estado de Guerrero es deficiente, ya que son insuficientes las estrategias y mecanismos de control sobre el comportamiento de la mayoría de las actividades, lo que afecta el cumplimiento de los objetivos del fondo, la observancia de la normativa y la transparencia en su operación.

316. Asimismo, se determinaron 29 observaciones, de las cuales 23 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración del informe. Las seis restantes generaron tres recomendaciones y cuatro pliegos de observaciones, con lo que el dictamen respectivo de la Auditoría Superior de la Federación fue en sentido negativo.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

317. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) es un recurso federal que se le proporciona a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, con objeto de que se destine a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito. Se incluyó por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008.

318. Con base en lo anterior, para el estado de Guerrero en el ejercicio 2013 fueron seleccionados siete municipios. A continuación se incluye la información sobre los municipios que reciben actualmente recursos del Subsemun, y las cantidades que se les han asignado por el mismo subsidio desde el ejercicio 2009.

| Entidad | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Acapulco de Juárez | \$54,896,658.29 | \$54,098,477.28 | \$52,107,509.10 | \$52,107,509.10 | \$52,107,510.00 |
| Chilapa de Álvarez | | | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |
| Chilpancingo de los Bravo | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |
| Iguala de la Independencia | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |
| Taxco de Alarcón | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |
| Tlapa de Comonfort | | | | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |
| Zihuatanejo de Azueta | | | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 | \$10,000,000.00 |

319. Conforme a información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Programa de Apoyos para la Seguridad Pública surgió derivado del acuerdo 05/XXX/2011 del Consejo Nacional de Seguridad Pública,

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

por el que se crearon diversos grupos de trabajo para reducir los índices delictivos de los delitos de mayor impacto social, como el homicidio doloso, el secuestro, la trata de personas, la extorsión y el robo en sus diversas modalidades. Estos grupos estuvieron conformados por representantes de la Federación y de las entidades federativas, alcanzando acuerdos relevantes en temas de interés para la seguridad pública, consolidando los programas con prioridad nacional aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

320. De esta manera, para estar en posibilidad de cumplir con los acuerdos alcanzados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, se autorizó el subsidio para el otorgamiento de programas de apoyo a las entidades federativas en materia de seguridad pública (Proasp), con un monto de \$3,000 millones de pesos, el cual tiene la naturaleza de concursable de acuerdo con el avance en el ejercicio de los recursos federales.

321. El Programa Nacional de Prevención del Delito fue creado el 17 de diciembre de 2012, por Acuerdo 02/II-SE/2012 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y deberá enfocarse, entre otras acciones, en la construcción de ciudadanía responsable, mejoramiento del entorno situacional, activación social, otorgamiento de préstamos para la creación de empresas sociales y orientación educativa.

322. Para cumplir con lo anterior, el artículo 10, apartado B, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 establece que se destinan \$2,500,000,000.00 (Dos mil quinientos millones de pesos 00/100 M. N.), para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, de los cuales \$148,341,300 fueron asignados al estado de Guerrero, que, a su vez, se distribuirán en tres municipios, a saber Acapulco de Juárez, con \$99,152,587, Chilpancingo de los Bravo, con \$25,966,064 y Zihuatanejo de Azueta, con \$23,222,649.



323. El subsidio a las entidades federativas que cuentan con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policía, también conocidos como Subsidio de Policía Acreditable (SPA), se entrega específicamente a municipios que cuenten con programas de fortalecimiento policial. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene el fin de fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, que incluya capacitación inicial y continua para todos los integrantes de la unidad, así como equipo integral de protección, armamento y transporte.

324. El Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 2013, establece que al estado de Guerrero le corresponderá por este subsidio la cantidad de \$74,979,421.00, sin que aplique aportación estatal. Las cantidades que se han entregado al estado de Guerrero en relación con este subsidio durante sus tres años de operación son las siguientes:

| Ejercicio fiscal | Subsidio federal |
|------------------|------------------|
| 2013 | \$74,979,421.00 |
| 2012 | \$72,311,769.00 |
| 2011 | \$100,000,000.00 |

325. Con el fin de obtener información relacionada con el ejercicio de los rubros anteriormente señalados, este Organismo autónomo hizo búsquedas en el *Periódico Oficial de Guerrero*, así como en diversas fuentes de información oficial a nivel local, como los portales oficiales de distintas entidades gubernamentales

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

en internet, sin que se encontraran datos disponibles. También se realizaron búsquedas en el portal de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Guerrero, la Auditoría General del Estado de Guerrero y en las páginas electrónicas de los municipios que reciben recursos del subsidio Subsemun. En ninguno de los casos fue posible localizar información disponible, distinta de la que se mencionó anteriormente en este Informe. Si bien en muchos casos se aporta información sobre las finanzas públicas, la información sobre fondos y subsidios de seguridad pública no fue incluida, se aporta de forma parcial o no se informó sobre cantidades ejercidas o el destino en particular que se dio a los mismos.

326. Lo anterior supone una vulneración a la transparencia que debería reinar de inicio en la asignación presupuestal, según se encuentra establecido en el artículo 75 (sujeción de los subsidios a los criterios de transparencia y publicidad) y 85, párrafo quinto (obligación de entidades federativas y los municipios de publicar los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el artículo 13, fracción IX, de la Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (obligación de tener disponible en su portal electrónico de manera permanente y actualizada, la información relativa al presupuesto asignado en lo general y por programa, así como los informes cuatrimestrales sobre su ejecución, para los últimos tres ejercicios fiscales), todo ello en relación con el artículo 6o. constitucional.

327. Lo anterior nos permite concluir que el aumento del gasto en este campo evidencia que las instituciones del estado de Guerrero y sus municipios encargadas de brindar seguridad pública han contado con mayores recursos para cumplir con su labor, ya que se han destinado, desde 2009, cuando menos \$1,977,223,700 pesos (Mil novecientos setenta y siete millones doscientos veintitrés mil setecientos pesos 00/100 M. N.) para tal efecto; sin embargo,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

pareciera que su asignación no se ve reflejada en una eficiente aplicación para cumplir los objetivos propuestos, ya que aún no existen resultados cualitativos que permitan a la sociedad guerrerense acceder a mejores condiciones de seguridad pública y, por el contrario, correlacionado con las cifras de incidencia delictiva antes estudiadas, se puede observar que la situación de inseguridad ha aumentado, lo cual lleva a cuestionar sobre la adecuada aplicación de los fondos y subsidios transferidos, además de evidenciar la ausencia de un plan de seguridad adecuado para el estado.

Aportaciones de la Federación al estado de Guerrero en materia de seguridad

| Ejercicio fiscal | Aportaciones de la Federación |
|------------------|-------------------------------|
| 2009 | \$290,694,903 |
| 2010 | \$289,896,722 |
| 2011 | \$417,151,827 |
| 2012 | \$408,151,412 |
| 2013 | \$571,328,835 |
| Total | \$1,977,223,700 |

Nota: No se incluyó el monto proporcionado por el Programa de Apoyos para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, debido a que no se cuenta con información completa para el estado de Guerrero.

328. Con los elementos expuestos anteriormente se puede advertir que el gobierno del estado de Guerrero incumple con su obligación de adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia sus labores de seguridad pública, procuración de justicia y respeto a los derechos que van conexos, como la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. En particular, es omiso en propiciar la observancia del marco jurídico, y de velar por una aplicación del mismo mediante políticas de prevención del delito y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. Asimismo, no se observan estrategias de prevención efectivas e integrales que sean capaces de abatir los factores de

9



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta a la prevención e investigación de los delitos.

329. Lo anterior resulta preocupante debido a que la Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado de Guerrero, la cual regula todo lo relativo a la administración de bienes muebles e inmuebles, en los procesos de adquisiciones, arrendamiento, contratación de servicios relacionados con esos bienes y control patrimonial, entre otros, no está en consonancia con los principios constitucionales previstos en el artículo 134 de nuestra Constitución Federal, el cual establece que los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como diversas reglas para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras.

330. Esta situación debe ser corregida inmediatamente por el Congreso Local, toda vez que ha transcurrido en exceso el plazo de un año para la adecuación de los ordenamientos locales, previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas de 7 de mayo de 2008, por lo que, ante dicha omisión legislativa, los recursos que se han ejercido se han hecho en contravención de la Constitución, lo cual resulta especialmente grave, considerando el alto monto que se ha destinado a esta entidad federativa sin que se observen resultados de su aplicación.

331. Todo lo anterior permite observar que la problemática de inseguridad que aqueja al estado de Guerrero conlleva deficiencias, omisiones y desviaciones estructurales por parte del gobierno de esa entidad federativa y de sus municipios en la observancia de su función de seguridad pública, lo cual realza la importancia de garantizar la salvaguarda efectiva de los bienes jurídicos fundamentales y

Q



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

considerar la ejecución de las medidas que de manera inmediata y efectiva protejan a los guerrerenses de la inseguridad que padecen, y se tomen las acciones correspondientes para hacer una realidad estos derechos a las personas que habitan dicha entidad federativa.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. El fenómeno de los grupos de autodefensa y las policías comunitarias en el estado de Guerrero está vinculado con factores socioeconómicos, así como con la inseguridad y violencia que impera en esa entidad federativa a causa del abandono de las autoridades estatales y municipales, tanto de los aspectos de desarrollo como de sus funciones de seguridad pública. Esto ha ocasionado condiciones de profunda marginación multidimensional y de inseguridad, que han llevado a las personas a organizarse para intentar hacer frente a una delincuencia desbordada, poniendo en riesgo su vida e integridad personal, al asumir funciones que le corresponden al gobierno estatal.

Este Organismo Nacional considera importante manifestar de una forma enfática que si bien no existe justificación para que los grupos comunitarios estén llevando a cabo estas labores de defensa y seguridad pública, tampoco existe justificación del abandono de la función del gobierno, que en el caso de algunas regiones del estado de Guerrero se ha dejado en manos de la sociedad.

SEGUNDA. Esta Comisión Nacional ha constatado el nivel de deterioro que la violencia e inseguridad producto de la delincuencia ha generado tanto en el entramado de las comunidades como en la esfera propia de sus integrantes que, con independencia de su edad, sexo o posición social, son todos por igual



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

víctimas actuales o potenciales de aquélla; de ahí que sea de la mayor relevancia que se lleven a cabo estrategias que permitan la recomposición del tejido social y la superación de las afectaciones individuales:

TERCERA. Este Organismo Nacional toma en cuenta las condiciones graves de inseguridad que propiciaron el surgimiento de los grupos de autodefensa y policías comunitarias en el estado de Guerrero, pero también observa que en lugar de asumir el ejercicio de gobierno para recuperar el orden y la paz pública, el Gobierno del estado optó por delegar indebidamente sus facultades en estos grupos, y por alentarlos e incluso apoyarlos económicamente para que desarrollaran estas funciones.

CUARTA. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que el uso de la fuerza por parte de los miembros de la sociedad vulnera el artículo 17, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, contrariamente a lo pretendido, entraña un riesgo fundado de que la espiral de violencia se recrudezca, y se constituya en un factor que afecte la gobernabilidad e impida la recuperación de la seguridad pública.

QUINTA. Debido a que estos grupos de autodefensa han surgido con el objetivo de abatir la delincuencia y las condiciones apremiantes de violencia de sus comunidades, desaparecer su función sin desaparecer la causa que los origina implicaría dejarlos de nueva cuenta en un estado de desamparo y desprotección.

SEXTA. Este Organismo Nacional considera de especial importancia esclarecer que la justicia comunitaria y los usos y costumbres a la que apelan los grupos de autodefensa no constituyen una respuesta adecuada para lidiar con los problemas



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de delincuencia que aquejan a esa entidad. La justicia indígena busca la preservación de las comunidades —en tanto colectividades— y de sus miembros —en tanto individuos—, así como la defensa de sus intereses y de la resolución de sus conflictos internos; sin embargo, en el presente caso estos grupos y las personas que habitan esos territorios se encuentran en un estado de indefensión y de alta vulnerabilidad no en razón de su condición, sino en razón de una claudicación del estado, constante y reiterada, de cumplir sus tareas y funciones de seguridad pública de una manera adecuada.

SÉPTIMA. La organización y la participación de la sociedad en labores de prevención del delito, así como las bases de coordinación y la colaboración son valores que deben preservarse por los sistemas de seguridad pública, sin embargo, ello de ninguna manera implica que las autoridades estatales claudiquen de las funciones que les son propias y exclusivas. Las autoridades deben buscar la coadyuvancia y colaboración de la sociedad en múltiples aspectos del combate a la inseguridad, pero eso no implica que sean las personas quienes ejerzan por su propia mano esas funciones. Por ello, se rechaza cualquier delegación que pretenda que su satisfacción corra a cargo de los miembros de la sociedad ya que es la autoridad estatal la responsable de tomar las acciones que permitan recuperar la seguridad y el orden público.

Para lograr estos objetivos, se considera de fundamental importancia establecer mecanismos adecuados de solución pacífica de conflictos para canalizar y resolver los problemas que imperan en estas comunidades de Guerrero, a través de un diálogo constante con la sociedad, y en particular con las comunidades indígenas, en donde se garantice una participación en la transformación de su



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

propia realidad, evitando que se resuelvan ejerciendo violencia sobre ellos, o ejerciendo medios de presión.

OCTAVA. La problemática de los grupos comunitarios no sólo entraña una dimensión fáctica, sino que buena parte de su causalidad está conectada con la ausencia de normativa idónea, de ahí que sea indispensable generar una legislación que auténticamente incorpore la dimensión comunitaria al sistema jurídico, tanto en lo relativo a sus instituciones jurídicas como a las autoridades y costumbres que las materializan, a través de mecanismos de consulta que garanticen una participación efectiva de las comunidades.

NOVENA. La atención a esta problemática requiere de medidas integrales que generen condiciones sociales favorables al respeto a los derechos humanos de contenido económico, social y cultural, que también tendrán un impacto positivo en la prevención social de la violencia y la delincuencia. Estas acciones deben realizarse en paralelo con las que se vinculan estrictamente con la recuperación y ejercicio efectivo de las funciones estatales en materia de seguridad pública y procuración e impartición de justicia.

DÉCIMA. Dentro de las acciones que deben llevarse a cabo se encuentran las vinculadas con mejorar la confianza de la población en la actuación de las autoridades con las que interactúan directamente para la atención de las dimensiones de seguridad pública y procuración de justicia, por lo cual debe hacerse lo necesario para que sean ejecutados, a la brevedad, los controles de confianza y las designaciones y sustituciones de personal que mejoren tanto la percepción ciudadana en esas autoridades como la calidad y eficacia en su desempeño.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Para lograr tanto una plena coordinación con los distintos niveles de gobierno como una mayor eficacia operativa, es indispensable que las autoridades de Guerrero transparenten de una manera accesible a la ciudadanía el destino y aplicación de las aportaciones federales en materia de seguridad pública, de los recursos estatales y, en general, el gasto del gobierno, así como la medición de sus resultados, de modo que sean los propios guerrerenses los que cuenten con mayores elementos de información para evaluar la actuación de las autoridades en esta materia.

332. Tomando en consideración la situación de que se ha dado cuenta en el cuerpo del presente Informe, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula las siguientes propuestas, cuya observancia abonará a superar tal panorama de profunda gravedad:

VII. PROPUESTAS

AL SENADO DE LA REPÚBLICA:

ÚNICA. Tener a bien adoptar las medidas necesarias de acuerdo con sus facultades constitucionales, a fin de que se analice la situación que impera en el estado de Guerrero, detallada en el presente Informe Especial y propiciada por el abandono en el ejercicio de las funciones en materia de seguridad pública y vigencia efectiva de los derechos humanos, que ha generado una afectación en la vida de los guerrerenses al impedir la plena aplicación del orden jurídico.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUERRERO:

PRIMERA. Establecer las condiciones para asumir el ejercicio de la función de gobierno y abonar a la plena vigencia del Estado de Derecho en las comunidades y municipios de dicha entidad federativa.

SEGUNDA. Implementar medidas inmediatas para recobrar las funciones de seguridad pública y garantizar la paz y el orden público en todos los municipios del estado de Guerrero, llevando a cabo acciones efectivas de prevención del delito y realizando con debida diligencia las investigaciones y acciones de procuración de justicia necesarias, abatiendo la inacción, colusión e impunidad de los servidores públicos.

TERCERA. Girar sus instrucciones a fin de que se establezcan mecanismos de diálogo para canalizar la solución pacífica de los conflictos que imperan en estas comunidades de Guerrero, a través de una comunicación constante con la sociedad y las comunidades indígenas, en donde les sea garantizada una participación en la transformación de su propia realidad.

Para ello será necesario establecer mecanismos efectivos a fin de dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos, así como un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos acordados de la negociación de conflicto, a fin de no convertir los mecanismos de negociación en formalidades vacías.

CUARTA. Impulsar las reformas legislativas necesarias a fin de que se logre una plena armonización de los sistemas normativos indígenas con el estatal, en los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

aspectos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que expliciten claramente la competencia de cada ámbito normativo y los mecanismos para la efectiva inclusión de las normas, procedimientos y autoridades indígenas en una dinámica de colaboración y coordinación con las instituciones estatales, en el doble ámbito del respeto a su autodeterminación y a los derechos humanos, y la indelegabilidad e irrenunciabilidad de las obligaciones estatales en materia de seguridad pública.

QUINTA. Girar instrucciones a quien corresponda para la implementación de un programa especial para la presentación de las denuncias por parte de los miembros de las comunidades afectadas de los municipios del estado de Guerrero contemplados en este Informe, que se traduzcan en la efectiva y diligente integración de las averiguaciones previas correspondientes, además de los procedimientos administrativos y penales a que haya lugar en contra de los servidores públicos que señalen los denunciantes, según lo establecido en la parte final de las observaciones de este Informe Especial y que el resultado de estas investigaciones se haga pública. Asimismo, se implemente un programa permanente de ministerio público itinerante con traductores de lenguas indígenas, en los mismos términos indicados en el apartado anterior de esta determinación.

SEXTA. Girar instrucciones a quien corresponda para que se implementen las reformas al sistema de procuración de justicia en la entidad federativa, que permitan la profesionalización y depuración de los servidores públicos, a fin de cumplir con su misión constitucional.

SÉPTIMA. Instruir que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a la totalidad de los servidores públicos de la Procuraduría General de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Justicia del estado de Guerrero un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos.

AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO:

PRIMERA. Analizar las condiciones bajo las cuales se encuentran los 46 municipios señalados en este Informe Especial y se tomen las medidas para reestablecer el orden jurídico y la gobernabilidad.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que, de manera inmediata, se lleven a cabo los trabajos legislativos a que haya lugar para que, en coordinación con el Poder Ejecutivo estatal y previa consulta con las comunidades, se genere la normativa para la armonización de los sistemas normativos indígenas con el estatal, en los aspectos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que expliciten claramente la competencia de cada ámbito y los mecanismos para la efectiva inclusión de las normas, procedimientos y autoridades indígenas en una dinámica de colaboración y coordinación con las instituciones estatales.

TERCERA. Realizar las adecuaciones necesarias a la Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado de Guerrero, a fin de que esté en concordancia con el artículo 134 de la Constitución Federal, previendo que sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y se establezcan las reglas mínimas para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras.

4



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

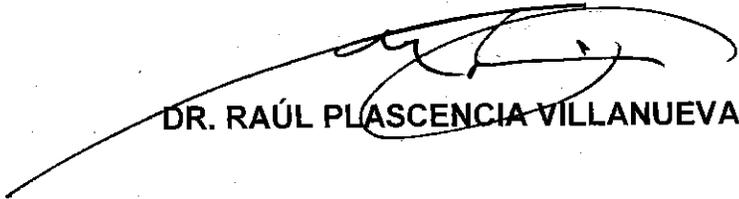
A LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE GUERRERO:

PRIMERA. Implementar medidas inmediatas para recobrar las funciones de seguridad pública y garantizar la paz y el orden público en todas sus comunidades, instrumentando medidas efectivas de prevención del delito y tomando acciones inmediatas contra la impunidad.

SEGUNDA. Girar sus instrucciones a fin de que se establezcan mecanismos de diálogo y participación para canalizar la solución pacífica de los conflictos que imperan en estas comunidades de Guerrero, a través de una comunicación constante con la sociedad y las comunidades indígenas, en donde les sea garantizada una participación en la transformación de su propia realidad.

TERCERA. Instruir que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a la totalidad de los servidores públicos del ayuntamiento encargados de la seguridad pública, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos.

EL PRESIDENTE



DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA